

Equidad e Inclusión Social:

Superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas

Betilde Muñoz-Pogossian
Alexandra Barrantes

Editoras



OEA

Más derechos para más gente



OEA | Más derechos
para más gente

Luis Almagro
Secretario General

Néstor Méndez
Secretario General Adjunto

Ideli Salvatti
Secretaria de Acceso
a Derechos y Equidad

Betilde Muñoz-Pogossian
Directora del Departamento
de Inclusión Social

**SERIE DE PUBLICACIONES SOBRE
DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL**

PRIMERA EDICIÓN

**“EQUIDAD E INCLUSIÓN SOCIAL:
SUPERANDO DESIGUALDADES HACIA
SOCIEDADES MÁS INCLUSIVAS”**

Editoras:

Betilde Muñoz-Pogossian
Alexandra Barrantes

*Departamento de
Inclusión Social,
Secretaría de Acceso
a Derechos y Equidad*

CONTENIDO

1. Prólogo del Secretario General.....	7
2. Presentación de la Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad	11
3. Equidad e Inclusión Social en las Américas: Una Introducción	13

Parte I.

De la Retórica a la Acción: Derechos Económicos, Sociales y Culturales en las Américas

• Capítulo 1. Indicadores de Progreso para Medir Derechos Sociales: un nuevo escenario para las políticas públicas en América Latina Laura Pautassi	35
• Capítulo 2. Aportes de los Indicadores de Progreso del Protocolo de San Salvador para el Seguimiento al Plan de Acción de la Carta Social de las Américas y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible Laura Elisa Pérez	57

Parte II.

Sistemas de Protección Social: Un Balance desde las Américas

• Capítulo 3. Agenda de Pobreza y Protección Social: Tendencias desde la Región Alexandra Barrantes y Rasec Niembro	79
• Capítulo 4. La Agenda de Protección Social y Las Estrategias de Graduación: Experiencias Nacionales en América Latina y El Caribe Tatiana Rincón	109

Esta es una publicación de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (SG/OEA).
Las publicaciones de la OEA son independientes de intereses nacionales o políticos específicos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ni de sus Estados Miembros.
© Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 2016.

Coordinación del proyecto:
Betilde Muñoz-Pogossian y Alexandra Barrantes
Departamento de Inclusión Social/OEA.
Coordinación de la Publicación:
Silvia Roth y Rasec Niembro,
Sección Promoción de la Equidad del Departamento de Inclusión Social
Diseño Gráfico:
Sebastián Vicente
No está permitida, la reproducción total o parcial de esta publicación, ni de su tratamiento informático, ni su transmisión de ninguna forma. Para solicitar permisos para reproducir o traducir partes o la totalidad de esta publicación, favor contactar:
SG/OEA
17th St. & Constitution Ave., N.W.
Washington, DC 20006
USA

OAS Cataloging-in-Publication Data

Equidad e inclusión social: Superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas / [Preparado por el Departamento de Inclusión Social].
p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.D/XXVI.15)
ISBN 978-0-8270-6593-2
1. Civil rights. 2. Human rights. 3. Social integration. 4. Equality. 5. Poverty. 6. Emigration and immigration.
I. Organization of American States. Secretariat for Access to Rights and Equity. Department of Social Inclusion.
II. Title: Superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas. III. Protocolo de San Salvador. IV. Carta Social de las Américas. V. Series.
OEA/Ser.D/XXVI.15

Parte III.

Inclusión Social: Avances, Desafíos y Estrategias desde la región

- Capítulo 5. Desigualdad y Exclusión en las Américas:
Avances y Desafíos de la Agenda de Equidad
Betilde Muñoz-Pogossian133
- Capítulo 6. Inclusión Social de las Personas con Discapacidad
en las Américas
Mercedes Carrillo y Pamela Molina155
- Capítulo 7. Más allá de la Brecha Digital: La Apropiación Social
de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC)
como Opción para la Inclusión
Catalina Escobar, Ana I. Restrepo y Andrés Castrillón185

Parte IV

Inversión Pública en fomento de una Agenda de la Equidad

- Capítulo 8. Política Fiscal y Equidad en América Latina
Nora Lustig203
- Capítulo 9. ¿Cómo Asignan los Diputados Federales los
Recursos Públicos? Análisis de las Enmiendas Parlamentarias
Propuestas al Presupuesto 2016 en Brasil
Fran Espinoza y Márcio C. Carlomagno237



PRÓLOGO

LUIS ALMAGRO

Secretario General
Organización de los Estados Americanos

El hemisferio, a pesar de los avances generados en la última década en el terreno económico y social, es todavía una región donde las oportunidades de progreso no llegan a todos los ciudadanos.

Aún pesa más el lugar donde uno ha nacido, la extracción social, el género, la raza o la orientación sexual a la hora de acceder a las oportunidades que toda sociedad debe generar a sus ciudadanos.

Es como jugar un partido de fútbol siempre con un terreno de juego inclinado para el lado de las élites. Se trata de, en condiciones más difíciles por la coyuntura económica regional e internacional, continuar la obra e igualar las oportunidades a través del acceso a derechos incluyendo la educación y de que los servicios públicos de infraestructura básica lleguen a todos los rincones de nuestra América.

Por todo ello hemos orientado nuestros esfuerzos desde la Secretaría General de la OEA hacia la promoción de “*más derechos para más gente*” partiendo de un nuevo consenso regional como eje rector: *el crecimiento con equidad social*.

Nuestra misión responde a la necesidad de generar capacidad en los Estados miembros para cumplir con la promoción de una esfera igualitaria de derechos. Persisten brechas importantes entre los derechos consagrados en los instrumentos jurídicos de los cuales la OEA es depositaria y los compromisos vinculantes de los Estados, por un lado, y el goce pleno, real, y efectivo de esos derechos, por el otro. Es imperioso en este marco atender tanto las desigualdades medidas

por el ingreso como las desigualdades producto de discriminación por identidad o pertenencia de los y las ciudadanas que predominan en los países de la región – a ellos nos debemos.

La OEA tiene la capacidad de ser un ente conector de acciones para que los derechos –que son de carácter universal- se expandan en la región y para promover el reconocimiento, como lo hace la Carta de la Organización, del derecho a la igualdad y la no discriminación. Nuestra visión está dirigida a que las Américas lleguen a ser una región con prosperidad compartida, con oportunidades para todas y todos los ciudadanos. Desde mi asunción como Secretario General de la OEA he insistido en que debemos hacer aquello que nadie puede articular mejor que esta organización: el diálogo político con resultados tangibles en áreas claves para la democracia, los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo integral.

Confío en que esta publicación alimente estas discusiones en la región, y brinde aportes a los Estados Miembros en sus esfuerzos por promover más derechos para más gente, con sociedades más equitativas.



PRESENTACIÓN

IDELI SALVATTI

Secretaria de Acceso a Derechos y Equidad
Organización de los Estados Americanos

Me complace presentar la primera edición de nuestra Serie de Publicaciones sobre Desarrollo e Inclusión Social: “Equidad e Inclusión Social: Superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas.” Esta publicación es un esfuerzo conjunto del Departamento de Inclusión Social de la Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad (SADYE) de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y de cada uno de los autores que con sus artículos y experticia contribuyeron a esta edición.

La compilación y revisión de esta publicación estuvo a cargo de Betilde Muñoz-Pogossian, Directora del Departamento de Inclusión Social (DIS) y Alexandra Barrantes. Con esta primera edición buscamos fomentar un diálogo informado que conduzca hacia la promoción de sociedades más inclusivas y equitativas desde una perspectiva de derechos.

Desde la SADYE promovemos la inclusión social enfocando nuestro trabajo en las poblaciones en situación de vulnerabilidad, el desarrollo social y los servicios públicos desde un enfoque de derechos. El acceso a derechos y la equidad requieren de la implementación y el seguimiento de los marcos jurídicos vinculantes de los cuales la OEA es depositaria, aunados a la formulación de políticas públicas, programas y proyectos orientados hacia la promoción de más derechos para más gente. Esperamos que esta primera edición oriente el diálogo político actual en materia de desarrollo social con equidad y las decisiones de todo actor que vele por generar mayor inclusión y cerrar las brechas que permean la inequidad en nuestro continente.



SUPERANDO DESIGUALDADES HACIA SOCIEDADES MÁS INCLUSIVAS EN LAS AMÉRICAS: INTRODUCCIÓN

BETILDE MUÑOZ-POGOSSIAN Y ALEXANDRA BARRANTES

La desigualdad continua siendo uno de los principales retos de los países de las Américas, y el debate sobre sus raíces y consecuencias ha permeado todos los ámbitos de la política pública, incluyendo el ámbito de la política. Puede argumentarse incluso que es un debate esencialmente político¹, ilustrado por la tendencia reciente de introducir el tema social en el centro de la agenda política en las Américas, región democratizada que se ubica comparativamente en posiciones ejemplares en los índices que miden el nivel democrático (Wehr 2006) pero que aún registra niveles preocupantes de pobreza y desigualdad.

Lo cierto es que los avances en materia de derechos civiles y políticos no se han correspondido con avances en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Esta relación, por muchos descuidada, recobra fuerza recientemente en la discusión política y se perfila como el centro de la agenda de trabajo para la región en los próximos años principalmente debido a la interdependencia que existe entre todas las esferas de los derechos. En efecto, en un contexto de desigualdad y exclusión social es claro que las contradicciones entre desigualdades en la esfera política y la existencia de inequidad socioeconómica tienen un impacto perjudicial para la estabilidad de las democracias y en los

¹ Privilegios que niegan: Desigualdad Extrema y Secuestro de la Democracia en América Latina y el Caribe, OXFAM, Septiembre 2015, disponible en: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/cr-privileges-deny-rights-inequality-lac-300915-summ-en.pdf

niveles de desconfianza que los ciudadanos tienen en las instituciones políticas², generando la imposibilidad de que los ciudadanos puedan ejercer sus derechos plenamente.

Al mismo tiempo, la comunidad internacional ha reconocido que la equidad es un principio fundamental del desarrollo. Se ha argumentado que el nuevo paradigma de desarrollo implica crecer para igualar, e igualar para crecer³. Esto se ha reflejado también en el marco de las discusiones de la Agenda de Desarrollo 2030 en la cual se ha incorporado, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), un objetivo específico enfocado en la reducción de la desigualdad dentro y entre los países⁴. En el marco de la Agenda 2030, se ha colocado a la equidad y la inclusión social como elementos clave de los esfuerzos globales, resaltando la importancia de eliminar las barreras que atentan contra un acceso

2 Hardy, Clarisa, Retos de Cohesión Social en América Latina, Presentación en el Encuentro EUROsociAL: Diálogo Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para la Cohesión Social, marzo 2014, Comisión Europea.

3 Presentación de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de CEPAL, en el Primer Taller de Expertos: El Concepto de Desarrollo Socio-Económico Inclusivo en la Agenda Por-2015, Ciudad de México, Febrero 25-26, 2014.

4 El objetivo 10 de los ODS incluye las siguientes metas: lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional; potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todos, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición; garantizar la igualdad de oportunidades y reducir las desigualdades en materia de resultados, en particular mediante la eliminación de las leyes, políticas y prácticas discriminatorias y la promoción de leyes, políticas y medidas adecuadas a ese respecto; adoptar políticas, en especial fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad; mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones y los mercados financieros mundiales y fortalecer la aplicación de esa reglamentación; velar por una mayor representación y voz de los países en desarrollo en la adopción de decisiones en las instituciones económicas y financieras internacionales para que estas sean más eficaces, fiables, responsables y legítimas; facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, entre otras cosas mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas; aplicar el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, de conformidad con los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio; y alentar la asistencia oficial para el desarrollo y las corrientes financieras, incluida la inversión extranjera directa, para los Estados con mayores necesidades, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los canales de envío de remesas con un costo superior al 5%.
Fuente: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/inequality/>

equitativo a las oportunidades para el desarrollo de millones de personas a nivel global, estableciendo a la inequidad como uno de los elementos transversales para “no dejar a nadie atrás (*“leave no one behind”*)”.

En este marco y durante los últimos 15 años, muchos de los países de la región han tomado medidas de política pública para generar mayor inclusión y una mejor redistribución de los beneficios del crecimiento económico, con la intención de que esto se traduzca en el goce de más derechos (en todas sus esferas) para los ciudadanos y ciudadanas. Las notas distintivas de estos quince años incluyeron la implementación de programas innovadores en cuanto a la reducción de la pobreza y de nuevas mediciones de la pobreza que tomaron en cuenta su naturaleza multidimensional e intersectorial. Las Américas puede considerarse además como una región pionera en diseñar e implementar programas de protección social no contributiva para abordar la transmisión intergeneracional de la pobreza, en parte debido a que millones de personas no se encontraban cubiertas por los sistemas de seguridad social (pilar contributivo) dada su informalidad. Paralelamente, la ampliación del acceso a la educación y a la salud permitió que poblaciones históricamente excluidas tuvieran acceso a estos servicios. Asimismo, el rol de un mercado de trabajo más robusto e inclusivo contribuyó a asegurar medios de subsistencias dignos y legítimos.

A pesar de estos logros, importantes deudas persisten. Deudas que requieren, por parte del Estado, el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que generen inclusión, y que nivelen el piso para el goce de los derechos por parte de toda la ciudadanía. La gama de opciones de políticas es variada. Desde una política fiscal equitativa hasta las políticas de generación de empleo y protección social, medidas de acción afirmativa y de igualdad de género al igual que políticas que garanticen servicios de calidad (educación, salud, vivienda, agua, saneamiento, entre otros), los Estados de la región han implementado estos esfuerzos en alguna medida. En este volumen se ofrece un balance de algunos de los avances y agenda pendiente en materia de equidad e inclusión social en la región así como un repaso por algunas de esas políticas públicas implementadas para generar mayor inclusión social. La meta común: superar desigualdades en todos los

ámbitos de los derechos a fin de lograr sociedades inclusivas. Esta visión es el común denominador de los contenidos de este volumen, así como del análisis y propuestas que se ofrecen.

Desigualdad e Inclusión Social: Un aporte desde la OEA

No está de más repetirlo: el continente americano no es el continente más pobre pero sin duda es el más desigual. A fin de diseñar políticas públicas que reviertan esa desigualdad, es vital definir cómo conceptualizarla y cómo medirla. Los esfuerzos por definirla y medirla se han movido desde un enfoque estrictamente relacionado con el ingreso (específicamente el coeficiente gini) hacia una visión más amplia y multifacética de la desigualdad. Aun así, el reto sigue siendo ampliar la definición de desigualdad tradicionalmente asociada al ingreso para incluir otros tipos de barreras que pueden derivar en la negación de derechos. Desde los 90's, el enfoque sobre la necesidad de crecimiento económico y la pobreza como definición de la cuestión social que había orientado las políticas públicas ha ido incorporando cada vez con mayor vigor el de “desigualdad” priorizándose también un enfoque en cohesión social. En efecto, la igualdad como término suele usarse como sustituto de cohesión social, a pesar de tratarse de conceptos relacionados pero diferentes. En este marco, la cohesión social se refiere a las percepciones de solidaridad y confiabilidad. Una “sociedad cohesiva” procura el bienestar de sus miembros, combate la exclusión y la marginación, crea un sentido de pertenencia y promueve la confianza ofreciendo oportunidades de movilidad social.

El Banco Mundial (2011) define la desigualdad como el estado en el cual existe una “dispersión de una distribución en el ingreso, consumo, o en algún otro indicador relacionado con el bienestar”. Por su parte, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se refiere a la equidad como “un principio ético y de justicia” (Banco

Mundial, 2011). Según la CEPAL, la equidad “defiende las mismas condiciones y oportunidades para todas las personas sin distinción, solo adaptándose en casos particulares, a los que plantean objetivos para avanzar hacia una sociedad más justa”.⁵ La misma fuente⁶ define a la igualdad como la situación social según la cual las personas tienen las mismas oportunidades y derechos en una sociedad. Es decir, la igualdad social se refiere a los mismos derechos y obligaciones para todos los sectores sociales.

La inclusión social es un concepto estrechamente ligado a la equidad. El Banco Mundial (2014) define la inclusión social como el “proceso de empoderamiento de personas y grupos para que participen en la sociedad y aprovechen sus oportunidades. Da voz a las personas en las decisiones que influyen en su vida a fin de que puedan gozar de igual acceso a los mercados, los servicios y los espacios políticos, sociales y físicos”. Por su parte, la CEPAL define a la inclusión social como el “proceso por el cual se alcanza la igualdad, y como un proceso para cerrar las brechas en cuanto a la productividad, a las capacidades (educación) y el empleo, la segmentación laboral, y la informalidad, que resultan ser las principales causas de la inequidad” (CEPAL, 2014).

Además de las definiciones propuestas por organismos internacionales, existe un consenso respaldado por autores como Else Øyen (1997) que analiza la inclusión social como un concepto más político que analítico. Esta interpretación apunta a una dimensión central de la inclusión social: su amplio carácter. En efecto, la inclusión social ha sido definida desde diversos ángulos que trascienden una efectiva reducción de la pobreza y abarcan factores de exclusión más sutiles que derivan de carencias tanto económicas como sociales (Silver, 1995). Por ello es necesario partir de un entendimiento sólido de los factores de exclusión social para diseñar y promover medidas efectivas

5 Mokate, K. (2002), *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?* http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf

6 Idem.

que promuevan la inclusión social. En este sentido, Behrman, Gaviria y Szekely (2003) conciben a la exclusión social como “la negación del acceso igualitario a las oportunidades que determinados grupos de la sociedad imponen a otros.” Nótese que esta definición trasciende el acceso a las oportunidades del individuo y se enfoca en la característica grupal como unidad de análisis. Toda medida que busque promover la inclusión social debe por ende partir de un entendimiento de las condiciones que impiden el acceso a las oportunidades de cada ciudadana y ciudadano.

La inclusión social ofrece una perspectiva multidimensional de la falta de representación social, la cual plantea un entendimiento más completo de la exclusión y puede por lo tanto informar la implementación de políticas públicas de amplio carácter. En este sentido, la inclusión social se distingue de, y complementa el concepto de igualdad, debido a que ésta explica la existencia y durabilidad de determinadas desigualdades (Tylly, 1999). Como es sugerido por Warschauer (2003), individuos en el extremo superior de la escala de distribución de los ingresos también pueden estar sujetos a la exclusión social, de incurrir persecuciones políticas o ser sujetos de discriminación por causa de edad, género, orientación sexual o discapacidad.⁷ Por ende, la inclusión social no es igualdad de recursos. De ahí que indicadores tales como la medida de la “producción real” concebida por John Kenneth Galbraith y Amartya Sen nos pueden acercar hacia un entendimiento completo de la exclusión y el desarrollo (Galbraith, 1998 y Sen, 2000).

Más aún, desde la lógica del enfoque de derechos en políticas públicas, se considera que “la dignidad humana es el fundamento mismo de los derechos humanos, y está inextricablemente vinculada con los principios de igualdad y la no-discriminación”(OACDH, 2012) . De esta forma la igualdad y la no-discriminación se constituyen en principios rectores de la política pública y en obligaciones para el Estado, las cuales “exigen que los Estados identifiquen a los grupos vulnerables y

desfavorecidos de la sociedad y concedan prioridad a garantizar que esos grupos disfruten de los derechos humanos en pie de igualdad” (Idem) .

Construyendo sobre esta evolución conceptual, desde la Secretaría General de la OEA se entiende a la desigualdad no solamente como una distribución desigual del ingreso y del patrimonio, sino también una distribución desigual del acceso a y de la calidad de bienes y servicios como la educación, salud, vivienda, protección social, servicios financieros, mercados de trabajo y a la justicia, entre otros, así como a oportunidades para el desarrollo y movilidad social de las personas a lo largo de su ciclo de vida. De igual forma, se enfatiza más aun, un enfoque de derechos teniendo como centro a la persona humana. Es decir, la desigualdad también implica un goce desigual del ejercicio pleno de los derechos humanos de cada individuo, concebidos éstos en todas sus esferas, i.e., derechos civiles y políticos así como también derechos económicos, sociales y culturales. Y al mismo tiempo, contempla otros tipos de desigualdad producto de situaciones de discriminación y exclusión social por razón de la edad de una persona, sus características étnicas, raciales, culturales, religiosas, lingüísticas, de género, identidad u orientación sexual así como cualquier otro tipo de intolerancia. Dicha discriminación e intolerancia a la diversidad también impide, anula y reduce el ejercicio pleno de los derechos humanos de esas personas.

Equidad e Inclusión Social: Evolución del consenso político regional

La interdependencia entre el pleno ejercicio de los derechos económicos y sociales y el goce de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos es un concepto transversal a los pilares fundacionales de la Carta de la OEA (Barrantes, 2015), donde se establece que “el desarrollo es responsabilidad primordial de cada país y debe constituir un proceso integral y continuo para la creación de un orden económico y social justo que permita y contribuya a la plena realización de la persona

⁷ Warschauer, M. 2003. *Technology and Social Inclusion: Rethinking the Digital Divide*. Cambridge, MA: MIT Press.

humana”. En ese mismo documento se establece que “todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, nacionalidad, credo o condición social, tienen derecho al bienestar material y a su desarrollo espiritual, en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica” (Carta OEA, 1948). La inclusión y la participación de sectores marginados de la población en las dimensiones políticas y sociales son consideradas como la clave para la integración de una comunidad nacional, el aceleramiento del proceso de movilidad social y para la consolidación de un régimen democrático (Idem).

Al aprobar la Carta Democrática Interamericana (CDI) en 2001, los Estados miembros hicieron hincapié en la estrecha vinculación entre las dimensiones políticas, sociales y civiles de la ciudadanía al reconocer que el crecimiento económico y el desarrollo social basados en la justicia, la equidad y la democracia son interdependientes y se refuerzan mutuamente. De igual forma la CDI afirma que la promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia.

Diez años más tarde, los Estados miembros aprobaron la Carta Social de las Américas. Ésta se constituye como uno de los documentos más exhaustivos en materia social del Hemisferio y da un paso significativo al situar al bienestar general y a la equidad como objetivos centrales de las políticas públicas en los Estados miembros de la Organización. Más aún, se construye en base a un consenso amplio de combatir de forma urgente los graves problemas de la pobreza, la exclusión social y la inequidad. La Carta Social se edifica con la idea de enfrentar sus causas y sus consecuencias y de crear condiciones más favorables para el desarrollo económico y social con equidad para promover sociedades más justas (Carta Social, 2012). La Carta Social de las Américas refuerza también la interdependencia entre las diversas esferas de los derechos humanos propuesta por la Carta de la OEA y la Carta Democrática

Interamericana vinculando el desarrollo integral, el cumplimiento de los derechos, y el ejercicio de la democracia.

Esta discusión regional continuó evolucionando en vista de los avances aún pendientes en materia de reducción de la pobreza y pobreza extrema que, a pesar de mostrar mejoras, continuaba afectando a millones de americanos, y en particular, debido a las marcadas brechas de desigualdad presentes en el continente. En este contexto, en la Asamblea General de la OEA celebrada en Junio de 2014 en Asunción, Paraguay, los Cancilleres del Hemisferio aprobaron la Declaración de Asunción sobre Desarrollo con Inclusión Social (Declaración de Asunción, 2014), en la cual se reconoció “que si bien los Estados Americanos han tomado medidas para alcanzar el desarrollo integral de sus habitantes, para afianzar la democracia y promover y proteger los derechos humanos, aún persisten desafíos y retos en materia de pobreza y pobreza extrema, seguridad alimentaria y nutrición, discriminación, equidad, igualdad e inclusión social, educación inclusiva y de calidad, cobertura universal de salud, trabajo decente, digno y productivo y seguridad ciudadana” (Idem). En este documento de consenso, los países se comprometieron también a redoblar sus esfuerzos para combatir la inequidad, la desigualdad, la discriminación y la exclusión social y a impulsar la formulación e implementación de políticas económicas y sociales integrales e inclusivas con el fin de reducir las inequidades en el ingreso y las desigualdades sociales (Idem).

Casi un año después, en la VII Cumbre de las Américas, los Jefes de Estado de la región centraron sus discusiones en la promoción de “Prosperidad con Equidad”. Al escoger este tema, los países pusieron en el centro de la agenda regional el tema de la equidad y de la inclusión social y subrayaron la importancia de afrontar los desafíos existentes a través de la cooperación internacional en base a una responsabilidad común y compartida.

Paralelo a esto, los foros políticos sectoriales de alto nivel de la OEA han ido incorporando la equidad como un elemento central de las

políticas públicas sectoriales. En 2010, los Ministros de Desarrollo Social de la región reconocieron el papel central que juega el Estado en la lucha contra la pobreza, la inequidad, la desigualdad y la exclusión social, así como la naturaleza multidimensional de estos fenómenos, requiriendo así intervenciones intersectoriales y coordinadas en el marco de una estrategia nacional de desarrollo social.⁸ Más recientemente, en 2016, los estados priorizaron encaminar el diálogo político y de políticas a nivel de los ministerios de desarrollo social de la región precisamente en cómo superar desigualdades, y priorizando el abordaje multisectorial del fenómeno de la desigualdad. Otros foros de diálogo sectorial han seguido esta tendencia. Dos ejemplos de ello incluyen la última Reunión Interamericana de Ministros y Ministras de Educación⁹ celebrada en Panamá en 2015 en la cual las autoridades convocadas escogieron enfocarse en “La Construcción de una Agenda Educativa Interamericana: Educación con Equidad para la Prosperidad” así como la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia y Tecnología¹⁰ donde se discutió la temática de “Innovación Inclusiva: Clave para Reducir la Desigualdad y Aumentar la Productividad en la Región”.

La OEA es depositaria de un rico entramado normativo de tratados, acuerdos y normas del sistema interamericano¹¹ y la Secretaría General es la responsable de dar seguimiento al cumplimiento de dichos instrumentos legales. Ello brinda una oportunidad única para promover políticas públicas en el marco de una agenda regional para la equidad¹².

8 Comunicado de la Segunda Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social (2010), Cali, Colombia.

9 La VIII Reunión Interamericana de Ministros y Ministras de Educación se llevó a cabo en febrero 4-5, 2015, en Ciudad de Panamá, Panamá.

10 La Cuarta Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia y Tecnología (IV REMCYT) se llevó a cabo en marzo 10-11, 2015, in la Ciudad de Guatemala, Guatemala.

11 Entre otros, este entramado incluye el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CIADDIS), y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

12 Barrantes, A.; “El esfuerzo por una agenda regional de equidad: Más derechos

Desde el ámbito de los derechos humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos reitera que “sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”.

El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador” (PSS) es el instrumento jurídico interamericano que consagra los derechos económicos, sociales y culturales del sistema interamericano de derechos humanos. En este marco, los Estados Parte se han comprometido a “garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Una principal contribución de este instrumento está asociado a la aprobación de un sistema de indicadores de progreso para la medición de los derechos contemplados en el Protocolo, instrumento único que contribuye en los esfuerzos estatales para traducir compromisos y obligaciones en materia de derechos, en particular derechos a la seguridad social, salud, educación, trabajo y derechos sindicales, alimentación adecuada, medio ambiente sano, y a los beneficios de la cultura, en políticas públicas que faciliten el goce de esos derechos.

Estos indicadores permiten también informar sobre los avances en la política social y la evaluación de la situación en cada país, reconociendo el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Los indicadores también presentan un elemento crucial para la agenda de equidad de la región que es el de incorporar tres principios transversales: a) igualdad y no discriminación, b) acceso

para más personas”; publicado en julio de 2015, Blog de la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO). Enlace: <http://www.redproteccionsocial.org/blog-ripsos/el-esfuerzo-por-una-agenda-regional-de-equidad-mas-derechos-para-mas-personas>

a la justicia, y c) acceso a la información y participación. De allí que “los principios transversales resultan sumamente útiles para identificar la situación de los sectores sociales que padecen problemas graves de desigualdad estructural e inequidad, pero también para verificar la efectividad de las políticas que un Estado implemente para garantizar el acceso a los derechos sociales”.¹³ Es decir, estos indicadores permiten detectar situaciones de inequidad y de exclusión los cuales son elementos cruciales en el diseño e implementación de políticas públicas.

La importancia de los indicadores radica no solo en el hecho de que identifican situaciones de desigualdad que afectan a poblaciones en situación de vulnerabilidad, sino que identifican transversalmente los recursos sociales e institucionales disponibles en cada Estado para remediar problemas específicos de discriminación en el ejercicio de los derechos sociales. En este sentido, es necesario resaltar la importancia de la desagregación de datos. La información en el ciclo de políticas públicas debe estar desagregada para poder atender el problema de la desigualdad y la exclusión social. Si no se puede visibilizar la marginación y exclusión, no pueden diseñarse e impulsarse acciones de política pública para atender esta problemática¹⁴. Esto es ya un consenso básico en la materia que es también parte de los documentos aprobados regionalmente en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Equidad e Inclusión Social: Un Balance de la Secretaría General de la OEA

Varios de los artículos que presenta este volumen señalan la importancia de la adopción de un enfoque de derechos en la política pública en materia de equidad y de inclusión social. Se argumenta que el enfoque de derechos fortalece y recuerda a los Estados sus obligaciones hacia los sujetos titulares de los derechos, a saber los ciudadanos y ciudadanas de la región. En este sentido, el enfoque de derechos aporta a los gobiernos de la región un marco conceptual, un marco jurídico, y también herramientas que permiten establecer una vinculación directa entre las obligaciones contenidas en los instrumentos jurídicos de derechos humanos para precisar el alcance, contenido y recomendaciones sobre las mejores formas de cumplir con las obligaciones positivas y negativas contenidas en cada derecho.

En “Indicadores de progreso para medir derechos sociales: un nuevo escenario para las políticas públicas en América Latina”, Laura Pautassi discute el reto que enfrentan los países de la región en materia de garantizar el goce de los derechos económicos, sociales y culturales. Más aún, profundiza sobre el sistema de indicadores asociados al Protocolo de San Salvador definiendo las categorías conceptuales que se contemplan así como los principios transversales a la herramienta teórica-metodológica de seguimiento del progreso en estos derechos. Pautassi establece que el desafío permanente para los países de la región es “medir e incluir,” haciendo un claro llamado a fortalecer los sistemas de información, y avanzando en traducir las obligaciones contempladas en instrumentos como el Protocolo de San Salvador en políticas públicas efectivas. La autora vincula la efectividad de estas políticas a cuatro pilares que el enfoque de derechos en política pública habilita, a saber: un marco normativo amplio de reconocimiento de derechos, la identificación de los estándares, los indicadores y el empoderamiento de los sujetos titulares de derechos.

13 Indicadores de Progreso para Medición de Derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, Primer Agrupamiento de Derechos, aprobados por AG/RES. 2713 (XLII-O/12). Disponible en: <http://www.oas.org/en/sare/social-inclusion/protocol-ssv/>

14 Barrantes, A.; “El esfuerzo por una agenda regional de equidad: Más derechos para más personas”; publicado en julio de 2015, Blog de la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO). Enlace: <http://redproteccionsocial.org/blog-ripsos/el-esfuerzo-por-una-agenda-regional-de-equidad-mas-derechos-para-mas-personas>.

Por su parte, Laura Elisa Pérez Gómez vincula la agenda de derechos económicos, sociales y culturales al Plan de Acción de la Carta Social de las Américas y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En el segundo capítulo de este volumen, la autora argumenta que el Protocolo de San Salvador, la Carta Social de las Américas y la Agenda 2030, comparten un origen común enfocado en los derechos humanos. Mientras que el Protocolo de San Salvador constituye el instrumento vinculante de la región interamericana para proteger los *derechos para la igualdad*, la Carta Social de las Américas hace menciones explícitas al concepto de igualdad así como también a la promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales. Estos instrumentos interamericanos se alinean y fortalecen la Agenda 2030 en donde la igualdad y el enfoque de derechos es también central.

Para abonar al análisis en materia de la agenda social regional, Alexandra Barrantes y Rasec Niembro hacen un breve repaso a la evolución de la concepción de la pobreza a nivel de la región en “Agenda de pobreza y protección social: tendencias desde la región.” Los autores establecen que a un creciente reconocimiento por parte de los Estados de la naturaleza multidimensional de la pobreza, del rol principal que tienen los Estados en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, le acompaña la importancia de impulsar una mayor coordinación y articulación de las políticas sociales orientadas a atender estos desafíos. En un contexto donde las políticas de protección social han pasado a ser un elemento clave de los esfuerzos de reducción de la pobreza, los autores proponen que se requiere que la prestación de servicios del Estado sea más articulada, y que incorpore esta multidimensionalidad a través de un enfoque intersectorial y de ciclo de vida que apunte hacia sistemas integrales de protección social. Finalmente, se argumenta que un enfoque de derechos en la protección social puede brindar aportes conceptuales y un marco normativo de referencia para los sistemas de protección social de la región, y que la OEA cuenta con diversos instrumentos para apoyar estos esfuerzos de los países.

Con un enfoque desde sociedad civil y sus aportes a la agenda de protección social de la región, Tatiana Rincón propone en “La Agenda de Protección Social y las Estrategias de Graduación: Experiencias Nacionales en América Latina y El Caribe,” que durante la última década se presentaron grandes avances en materia de reducción de la pobreza y que en materia de política social hubo grandes aciertos, especialmente en el ámbito de la protección social. La autora describe uno de los programas más extendidos y consolidados en América Latina, las transferencias monetarias condicionadas (TMCs) de protección social no contributiva, y en particular su reciente evolución hacia una “tercera generación” de TMCs.

En “Desigualdad y Exclusión en las Américas: El Reto Persistente” Betilde Muñoz-Pogossian ofrece un balance de los avances y retos pendientes en materia de inclusión social en la región. La autora propone que a pesar de los avances de los últimos quince años en materia de inclusión social, millones de americanos aún no participan adecuadamente de la vida social, económica y cultural de sus respectivas sociedades. Muñoz-Pogossian argumenta que la concentración de poder económico-político en pocas manos, a su vez, desvirtúa la práctica democrática y los procesos políticos, con frecuencia, afectando el ejercicio pleno de los derechos humanos, deslegitimando la representación política, y las instituciones republicanas. Desde un enfoque que prioriza la relación indivisible entre lo político y lo socio-económico, este trabajo presenta un balance sobre las implicaciones de la desigualdad y la persistencia de sociedades excluyentes para los países de las Américas. El trabajo complementa el análisis ofrecido sobre grupos en situación de vulnerabilidad en este volumen examinando la situación particular de las personas afrodescendientes, indígenas y LGTBI en la región.

En “Inclusión Social de las Personas con Discapacidad en las Américas,” Mercedes Carrillo y Pamela Molina abordan la situación de las personas con discapacidad en la región así como la serie de instrumentos que establecen los compromisos estatales para garantizar el derecho a la

no discriminación y su plena inclusión social. Carrillo y Molina presentan un balance de la situación de las personas con discapacidad en la región, y mapean cinco desafíos clave para garantizar sus derechos, a saber, la necesidad de quebrar el círculo de invisibilidad que envuelve a las personas con discapacidad y que perpetúa su exclusión social, el lograr situar a las personas con discapacidad como sujetos y no meros objetos de las políticas públicas, la urgencia de generar estudios estadísticos sobre personas con discapacidad que incluyan diversidad y cruce de variables socio-económicas, etáreas, étnicas, geográficas y de género, entre otras, la necesidad de generar acciones urgentes para de-construir y abolir el estigma social asociado a discapacidad, eliminando así las barreras actitudinales y culturales para su plena inclusión, y finalmente, el poder lograr avances sustantivos en la armonización legislativa nacional con respecto a las Convenciones Internacionales y regionales que promueven los derechos de las personas con discapacidad.

En el siguiente artículo, Catalina Escobar, Ana Isabel Restrepo y Andrés Castrillón analizan cómo se puede promover la disminución de brechas sociales a través del uso adecuado de las tecnologías de información y comunicación (TICs). En “Las TICs Como Factor de Inclusión o Exclusión,” los autores presentan buenas prácticas y elementos a tener en cuenta en la implementación de esfuerzos relacionados con las TICs desde la sociedad civil. El documento aborda principalmente la importancia de la apropiación de las TICs para la inclusión social, especialmente al mejorar las capacidades tecnológicas de las personas y gracias a ello, permitirles acceder a información y conocimiento para mejorar sus vidas. En este artículo, se presentan conceptos básicos sobre el impacto de las TICs en las sociedades y se analiza el rol de las TICs en la agenda de desarrollo sostenible, donde juegan un papel fundamental para lograr una sociedad más justa y equitativa. Se destacan además los factores de éxito que son determinantes para que las TICs sirvan para generar inclusión.

En “Política Fiscal y Equidad en América Latina,” Nora Lustig hace un análisis de los sistemas tributarios en 13 países¹⁵ de la región buscando analizar el impacto de los impuestos y el gasto social en la desigualdad y la pobreza en los países, y proporciona una hoja de ruta para los gobiernos, instituciones multilaterales y organizaciones no gubernamentales en sus esfuerzos por construir sociedades más equitativas. El artículo describe los principales resultados de la aplicación de un análisis de incidencia fiscal con el propósito principal de estimar el efecto de los impuestos directos e indirectos, del gasto social y de los subsidios indirectos sobre la desigualdad y la pobreza en trece países para alrededor del año 2010. El artículo repasa el tamaño del estado y la composición del gasto y de los ingresos del gobierno general para los países incluidos en el estudio y provee un análisis de los resultados del impacto de la política fiscal sobre la desigualdad, la pobreza y el uso de servicios públicos en educación y salud.

Enfocándose en el caso brasileño e incorporando la dimensión política a la temática abordada en este volumen, Márcio Carlomagno y Fran Espinoza aportan un análisis del comportamiento legislativo en materia de gasto social. En “¿Cómo los Diputados Federales Asignan los Recursos Públicos? Análisis de las Enmiendas Parlamentarias Propuestas al Presupuesto 2016,” los autores presentan un análisis de más de 6 mil enmiendas parlamentarias propuestas por los 513 diputados federales al presupuesto de 2016. Los autores documentan los datos de distribución del gasto social en áreas temáticas contempladas y la modalidad de aplicación de los fondos y buscan establecer si hay diferencias entre la priorización del gasto público en materia social entre los partidos políticos en Brasil así como identificar cuáles son las modalidades de inversión más utilizadas por éstos, entre otros puntos.

El volumen contiene una amplia gama de visiones para analizar el estado de progreso en materia de equidad e inclusión social en la región con contribuciones de diferentes actores y expertos en las

15 Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú y Uruguay.

diversas materias. Con la publicación de este volumen, la OEA pretende aportar al debate regional en materia de inclusión y desarrollo social, analizando algunos de los avances y desafíos en la agenda de equidad y superación de la pobreza en la región, y vinculando estos retos con opciones de políticas públicas e instrumentos vinculantes de los que la OEA es depositaria.

Bibliografía

- Aggleton, E., Parker R., y Maluwa, M. (2002). *Stigma, Discrimination and HIV/AIDS in Latin America and the Caribbean*. Trabajo presentado en el seminario HIV/AIDS and Development: Challenges and Responses in Latin America and the Caribbean [VIH/SIDA y desarrollo: desafíos y respuestas en América Latina y el Caribe], 43a Reunión anual del Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, 8 de marzo, Fortaleza, Brasil.
- Bárcena, A. (2014). Presentación Primer Taller de Expertos: El Concepto de Desarrollo Socio-Económico Inclusivo en la Agenda. Ciudad de México.
- Barrantes, A. (2015). *El esfuerzo por una agenda regional de equidad: Más derechos para más personas*. Blog de la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO). Enlace: <http://redproteccionsocial.org/blog-ripsy/el-esfuerzo-por-una-agenda-regional-de-equidad-mas-derechos-para-mas-personas>.
- Behrman, J. R., A. Gaviria y M. Székely (eds.) (2003). *Who's In and Who's Out: Social Exclusion in Latin America*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Carta de la OEA, suscrita en Bogotá, Colombia en 1948
- Carta Social de la OEA, aprobada en la segunda sesión plenaria de la XLII Asamblea de la Organización de los Estados Americanos, Cochabamba, Bolivia.
- Comunicado de la II Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social. 2010. Cali, Colombia.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).
- Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CIADDIS).
- Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

- Declaración de Asunción. (2014). Aprobada en la 44 Sesión Regular de la Asamblea General de la OEA: Desarrollo con Inclusión Social.
- Galbraith, J. K. (1998). *The Affluent Society*. New York: Houghton-Mifflin.
- Hardy, C. (2014). Retos de Cohesión Social en América Latina, Presentación en el Encuentro EUROsocial: Diálogo Euro-Latinoamericano de Políticas Públicas para la Cohesión Social. Comisión Europea.
- Indicadores de Progreso para Medición de Derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador, Primer Agrupamiento de Derechos, aprobados por AG/RES. 2713 (XLII-O/12). Disponible en: <http://www.oas.org/en/sare/social-inclusion/protocol-ssv/>. <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/>.
- Mokate, K. (2002). Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir? Disponible en: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf. página 14.
- Objetivo 10 de los ODS. Fuente: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-10-reduced-inequalities.html> .
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. 2012. Naciones Unidas, aprobado por la Resolución 21/11 del Consejo de Derechos, p.5. Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos.
- OXFAM. (2015). Privilegios que niegan: Desigualdad Extrema y Secuestro de la Democracia en América Latina y el Caribe, disponible en: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/reporte_iguales-oxfambr.pdf
- Øyen, E. (1997). *The Contradictory Concepts of Social Exclusion and Social Inclusion*. In *Social Exclusion and Anti-poverty Policy: A Debate*. Geneva: International Institute for Labor Studies.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). Disponible en: <http://www.oas.org/en/sare/social-inclusion/protocol-ssv/>. <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/>.
- VIII Reunión Interamericana de Ministros y Ministras de Educación. 2015. Panamá.
- IV Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia y Tecnología (IV REMCYT). 2015. Guatemala.
- Silver, H. (1995). *Reconceptualizing Social Disadvantage: Three Paradigms of Social Exclusion*. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas.
- Stewart, F. (2001). *Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development*. Trabajo presentado en la Conferencia Anual de Desarrollo, United Nations University World Institute for Development Economics Research, Helsinki, Finlandia.
- Tilly, C. (1999). *Durable Inequality*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Warschauer, M. (2003). *Technology and Social Inclusion: Rethinking the Digital Divide*. Cambridge, MA: MIT Press.



PARTE I
DE LA RETÓRICA
A LA ACCIÓN:
DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES
EN LAS AMÉRICAS

CAPÍTULO

1

INDICADORES DE PROGRESO PARA MEDIR

**DERECHOS SOCIALES: UN NUEVO ESCENARIO PARA
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA**

Laura Pautassi

1. Introducción

La fuerza rectora de la invocación de derechos en América Latina, desde el inicio del siglo XXI a la fecha, ha sido promovida desde distintas esferas, actores y demandas ciudadanas con un resultado –al menos en términos semánticos– sorprendente. En primer lugar, los decisores políticos han consensuado la importancia de la incorporación del conjunto de derechos humanos en el accionar estatal, iniciando una nueva etapa en el campo de las políticas sociales. Para ello, es central el aporte que el “enfoque de derechos” ofrece a los gobiernos de la región, en tanto se trata de una metodología que permite establecer una vinculación directa entre las obligaciones contenidas en los Pactos y Tratados Internacionales de Derechos Humanos, de los cuales muchos de los países han ratificado e incluido en sus marcos constitucionales, sumado a la existencia de un *corpus* interpretativo realizado por los mecanismos de monitoreo y protección internacional de derechos humanos –los Comités de seguimiento de los Tratados internacionales, como el caso del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Comité de la Convención contra la discriminación de la Mujer (CEDAW) entre otros del sistema internacional de derechos humanos, o las recomendaciones del Comité

de Expertas de Violencia (CEVI) de la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, conocida como Convención de Belem do Pará o el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (GTPSS)- que precisan el alcance, contenido y dictan recomendaciones sobre las mejores formas de cumplir con las obligaciones positivas y negativas contenidas en cada derecho.

En segundo lugar, éstos estándares interpretativos del alcance de los derechos humanos, deben estar obligatoriamente incorporados en las políticas públicas en general, y en las sociales en particular, de modo de cumplir con los mandatos pero además efectivizar las garantías contenidas en cada derecho (Abramovich y Pautassi, 2009). A modo de ejemplo, cada poder del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) debe fundar sus políticas, acciones, planes, leyes y sentencias judiciales en derechos, los que deben ser interpretados en consonancia con la Constitución política y el contenido de los Tratados internacionales, para lo cual el “enfoque” de derechos provee la mirada transversal, para incorporarlos. Concordantemente no basta señalar que se garantiza un derecho, o que se restituyen otros, sino que tales garantías deben necesariamente incorporar los estándares necesarios para que no sea una referencia “semántica” sino concreta. De allí la importancia del enfoque de derechos, el cual viene a fortalecer y recordar a los Estados sus obligaciones con los sujetos titulares de derechos, es decir, los ciudadanos y ciudadanas de la región.

La traducción empírica de estos compromisos queda incorporada en el campo de las políticas sociales, las que no sólo reflejan respuestas sectoriales a las obligaciones contenidas en cada derecho. Por ejemplo, las políticas de salud no solo deben definirse de manera acorde con el reconocimiento del derecho a la salud en los pactos y tratados internacionales, sino que además tienen su propia institucionalidad, como es el caso de los Ministerios sectoriales, que en este caso sería el ministerio de salud.

Desde la misma matriz, y con el objetivo de fortalecer compromisos concretos de los Estados en torno a avanzar hacia un nuevo siglo con mejores resultados en las políticas públicas y que alcancen modelos de desarrollo con menos pobreza, menor contaminación y desigualdades de género, es que se aprueba la Declaración del Milenio, suscripta por 189 países en septiembre del 2000, que acordaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Por primera vez los Estados se comprometieron a presentar resultados concretos en relación con el cumplimiento de 8 objetivos, 21 metas y 60 indicadores para contabilizar los progresos en el período comprendido entre 1990 y 2015. Se trata de metas concretas que no miden el cumplimiento de obligaciones contenidas en los derechos, sino que evalúan las condiciones de vida de la población en vinculación con la definición de temas prioritarios como alimentación, mortalidad materna e infantil, inequidades de género, pobreza, entre otros. Al respecto, se destacan resultados significativos a nivel mundial en relación con la reducción de la pobreza extrema (en más de la mitad), la escolarización en los niños, niñas y adolescentes, la tasa de mortalidad infantil se redujo en más del 50%, y en menor medida se verifican avances en la tasa de mortalidad materna, donde la resistencia a la despenalización del aborto evidencia la gravedad de este indicador en desmedro de las garantías sobre la vida y la autonomía de las mujeres. En materia de infraestructura básica, los resultados son aún más evidentes: 147 países han cumplido con la meta del acceso a una fuente de agua potable, de los cuales 95 han alcanzado la meta de saneamiento y 77 países han cumplido ambas (PNUD, 2015). Sin embargo, estos avances contrastan con la persistencia de la inequidad y desigualdad, en particular en el caso de América Latina que es el continente más desigual de la tierra, y donde las proyecciones indican que si no se toman medidas más potentes, las condiciones estructurales no se revertirán.¹ La “Agenda 2030” avanza en relación a la anterior

¹ El problema central es el bajo impacto en la reducción de pobreza en América Latina, inclusive se verifica un crecimiento en el número de personas en situación de pobreza en aproximadamente dos millones de personas en 2014 en comparación con 2013. De este modo, 168 millones de personas se encuentran en situación de pobreza (29,9% de los habitantes), de los cuales 70 millones viven en condiciones

e incorpora 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que dan un paso con mayor firmeza en establecer metas para reducir la desigualdad entre países, promover el crecimiento económico sostenible, el empleo productivo y avanzar en la eliminación de las desigualdades de género, entre otras. A diferencia de los indicadores de progreso, tanto los ODM como los ODS permiten medir progreso de los Estados en materia de condiciones de vida de la población, pero al ser indicadores sociales no están diseñados para medir progresividad, que tal como se analiza a continuación, interseca derechos con políticas.

Como reflejo de estos consensos, la Organización de Estados Americanos (OEA) ha lanzado el lema “*más derechos para más gente*” buscando promover nuevos compromisos y efectivización de los derechos vigentes. Se destaca al respecto, la sanción de la Convención Americana sobre la protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (2015), primer instrumento en regular la especificidad de este grupo etéreo y que consagra entre otros, el derecho al cuidado, y suma a un marco protectorio de reconocimiento de derechos para los habitantes de las Américas.²

Sin embargo, la evaluación de estos años de implementación del enfoque de derechos en la acción estatal, no puede ser lineal y debe ser interpretada en el marco de las diferencias entre cada uno de los países de la región. Cecchini y Rico (2015) señalan que de 20 países de América Latina y El Caribe, 5 de ellos no tienen enfoque de derechos en sus sistemas de protección social (Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) y 8 de ellos tienen contempladas garantías explícitas particularmente en el área de salud, que se definen como la posibilidad de otorgar prestaciones de calidad, cantidad

de indigencia (12,4% de las personas que viven en la región) con importante heterogeneidad entre los países y al interior de los mismos, afectando en mayor medida a niños, niñas y adolescentes y mujeres (CEPAL, 2015). A su vez, en el año 2013 se registró que un 10% de las personas empleadas vivían en hogares en situación de indigencia, mientras que la informalidad laboral se ubica en el 46% afectando en mayor medida a las mujeres (CEPAL, 2015).

2 Se espera que se alcance en el corto plazo el número de ratificaciones necesarias para su entrada en vigor.

con financiamiento y monitoreo permanente. Se trata de Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Guatemala, República Dominicana y Uruguay. Por otra parte, de 20 países considerados, 17 han incluido derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en sus Constituciones (Cecchini y Rico, 2015: 343). El aspecto a dilucidar es precisamente cómo dicha incorporación de derechos sociales se ha traducido en medidas para efectivizarlos. Ahora bien, ¿cómo se evalúa la incorporación del enfoque de derechos? ¿Hay grados de implementación? ¿Qué vinculación existe con los sistemas institucionales o con la provisión del bienestar?

Concordantemente, cabe interrogar si la matriz protectoria aludida en la región efectivamente se encuentra atravesada por las obligaciones estatales en el campo de los derechos humanos, o simplemente ha avanzado en términos de mayor cobertura, de fortalecimiento de sistemas de protección social, pero sin considerar los demás estándares. Precizando ¿cuánto de este aumento de la cobertura se encuentra fundado en una legítima aspiración de universalidad y cuánto en un aumento en el gasto público? ¿Las acciones llevadas a cabo por las diversas instituciones estatales son respetuosas de la equidad de género, las diversidades sexuales y las identidades culturales? ¿Es posible “medir” derechos? En base a estos interrogantes, en este artículo se presentan los avances en torno a la medición de derechos en el sistema interamericano de derechos humanos a partir del desarrollo de los indicadores de progreso, con especial consideración a la labor desempeñada por el Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador (GTPSS)³, para concluir con algunos puntos centrales para la definición

3 El GTPSS se encuentra integrado por 8 expertos/as, cinco titulares y tres suplentes. Tres de los expertos/as titulares son gubernamentales y un experto/a suplente, un experto/a integrante de la CIDH –comisionado/a- y un comisionado/a suplente. En representación de la academia y la sociedad civil, un experto/a independiente y un suplente. La integración tiene una representación regional: los expertos/as gubernamentales son de Brasil, Colombia y Ecuador y Uruguay, los expertos/as independientes por Argentina y México, y los comisionados por Colombia y Panamá.

de una agenda regional que potencie el marco protectorio y se produzca el salto desde la retórica al cumplimiento efectivo de derechos.

2. Implementar y medir

La incorporación del enfoque de derechos, además de reafirmar que el fundamento del accionar estatal se basa en el respeto, protección y garantía de derechos y situarse como un pilar fundamental en torno a las obligaciones estatales, alertó sobre la necesidad de una evaluación permanente de las acciones gubernamentales, no sólo ante casos de violación de derechos, sino como herramienta de gestión pública. Aquello altamente recomendado desde la administración pública, en sus distintas vertientes, se instala como el segundo pilar del enfoque de derechos, que junto con el empoderamiento ciudadano terminan de conformar los tres pilares pioneros. La profusa producción académica, a nivel internacional pero también regional⁴, contribuyó a la precisión en torno a los indicadores de progreso, los que fueron adoptados por los organismos de defensa y promoción de derechos humanos, al igual que las organizaciones de la sociedad civil destacaron su relevancia y comenzaron a utilizarlos en la defensa de derechos. En primer lugar, el sistema de Naciones Unidas, en la labor de los relatores especiales del derecho a la salud (Hunt, 2006) o de la educación (Tomaševski, 2001) y en el campo de los DESC (Naciones Unidas, 2006 y 2008) propusieron un primer conjunto de indicadores de medición de derechos. Posteriormente la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos (UN-OACNUDH, 2012) diseñó una guía de indicadores para su implementación; mientras que en el sistema interamericano, fue en el marco del Protocolo de San Salvador que se recomendó sentar las bases del monitoreo de su cumplimiento en indicadores de progreso. El primer antecedente lo produjo la Comisión

Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) que elaboró los primeros lineamientos para la implementación de indicadores (CIDH, 2008) y posteriormente, cuando se conforma el mecanismo de monitoreo del Protocolo de San Salvador, es el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (GTPSS) el que define un conjunto amplio de indicadores, en base a los lineamientos (GTPSS, 2015). En el año 2013, las expertas en violencia (CEVI) del mecanismo de seguimiento de la Convención de Belem do Pará acuerdan también solicitar a los Estados que elaboren sus informes nacionales en base a indicadores de progreso (MESECVI, 2015).

Para alcanzar este consenso fue importante reafirmar que es posible lograr la “*plena realización de un derecho humano*”, en relación con la disponibilidad de medios efectivos, sean administrativos, judiciales, cuasi-judiciales para que cada persona pueda exigir el respeto, protección y efectividad de un derecho, se trate de un derecho civil, político (DCP) o un derecho económico, social y cultural (DESC).⁵

Paralelamente, se fueron desarrollando formas de sistematización de los estándares de interpretación de las obligaciones contenidas en los DESC, identificando como tales, a aquellos parámetros establecidos en el *corpus* de derechos humanos. Estos estándares establecen el contenido y alcance de cada derecho y permiten medir, dimensionar, delimitar cada una de las obligaciones –positivas y negativas- de los Estados y de los particulares, lo cual permitió consolidar aún más la necesidad de precisar los indicadores que den cuenta de dichos estándares.⁶ Por ello se buscó comunicar la relevancia de haber definido los siguientes estándares: i) universalidad, ii) contenido mínimo de los derechos, iii) la

5 Se subraya que la plena realización se alcanza cuando se respetan y garantizan la totalidad de derechos (DCP y DESC) y no unos si y otros no, en razón que los derechos humanos son en sí mismos el objetivo del desarrollo y del progreso y no un medio para alcanzarlo (Abramovich y Courtis, 2002).

6 Los expertos autorizados integran los Comités de los Pactos Internacionales (por caso Comité PIDESC, GTPSS, Comité CEDAW) sumado a la labor de los relatores especiales de Naciones Unidas, las resoluciones de los órganos de fiscalización, en el caso del Sistema Interamericano la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros.

4 Una síntesis de ese debate puede encontrarse en Abramovich y Pautassi (2010) y Pautassi (2010).

obligatoriedad de progresividad y no regresividad, iv) los compromisos presupuestarios, v) el principio de igualdad y no discriminación, vi) producción y acceso a la información, vii) acceso a la justicia en sentido amplio y viii) participación social, los que permitieron comenzar no solo un proceso de transferencia a los Estados sino precisamente poner límite a aquellos casos en donde se aseguraba que una política, programa o plan de acción se encuentra fundamentada en derechos. Es decir, solo en la medida que respondan a estos estándares se puede verificar la incorporación del enfoque de derechos.

Sin embargo, los compromisos en sí mismos o la presencia de una obligación no necesariamente implican su realización, razón por la cual los anteriores estándares deben ser traducidos en indicadores. Precisando: los indicadores de progreso no solo cuantifican logros o cumplimiento de metas –por ejemplo, aumento de la cobertura en seguridad social- sino que califican la conducta de los Estados para cumplir con sus obligaciones, que siguiendo con el ejemplo, van a medir si el aumento de la cobertura en seguridad social es el mismo para mujeres y varones, en qué grado y qué contingencias cubre, entre otros estándares que se consideran. A su vez, al ser los derechos humanos “universales, indivisibles e interdependientes” (Artículo 5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993), se analizan en relación con la satisfacción de otros derechos, tanto DESC, como Derechos civiles y políticos (DCP). Por lo tanto, se requiere un número importante de indicadores de progreso que permitan medir la conducta estatal bajo la impronta de la satisfacción plena e interdependiente de derechos.

3 TIPOS DE INDICADORES

ESTRUCTURALES

DE PROCESO

DE RESULTADOS

SEÑALES DE PROGRESO CUALITATIVAS

Enfoque de equidad de género, diversidad étnica y cultural, personas mayores, niños, niñas y adolescentes, personas con discapacidad, incidencia de sociedad civil en formulación de avances legislativos y políticas públicas

Indicadores de Progreso para Medir los Derechos del PSS Principios Transversales



Fuente: Elaborado por la autora para este documento

Figura 1. Tipos de Indicadores

Los indicadores de progreso se dividen a su vez en tres tipos: *i) indicadores estructurales*: identifican qué medidas dispone el Estado para implementar los derechos contenidos en la norma, en este caso, en el Protocolo de San Salvador. Estos indicadores proveen información que permite evaluar la institucionalidad de un Estado y el sistema legal adoptado para cumplir sus obligaciones. En general, los indicadores estructurales diseñados a la fecha suelen referirse a la existencia o inexistencia de las medidas, muchas veces solicitan información relevante para identificar la jerarquía de una agencia o institución pública o su competencia funcional. A modo de ejemplo, en el campo del derecho a la educación, el GTPSS ha definido el indicador de cobertura (territorial y temática), financiamiento y jurisdicción del sistema de estadísticas educativas como un indicador estructural de acceso a la

información. ii) Los *indicadores de proceso*, buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos hechos por el Estado para implementar los derechos, a través de la medición de la cobertura y el contenido de las estrategias, programas o políticas específicas encaminadas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho. Estos indicadores contribuyen a una vigilancia directa de la aplicación de las políticas públicas y ofrecen –medidos periódicamente- información sobre la variación en los niveles de calidad o cobertura de programas sociales, preferentemente medidos en porcentajes. Un ejemplo claro es salud, donde el indicador es la cantidad de médicos/as por habitantes, o la cobertura en salud de la población por sexo, edad, etnia, quintiles de ingresos. Finalmente, iii) los *indicadores de resultado* buscan medir el impacto efectivo de las estrategias e intervenciones del Estado, dando cuenta de cómo impactan esas acciones públicas sobre aquellos aspectos que definen el grado de efectividad de un derecho del Protocolo y proveen una medida cuantitativamente comprobable y comparable del accionar del Estado en materia de realización progresiva de los derechos. Miden la capacidad preformativa del Estado, por ejemplo, en el caso de los derechos laborales, el indicador es la tasa de informalidad laboral desagregada por sexo, edad, etnia y nivel socioeconómico, la tasa de desempleo, de trabajo infantil, con las mismas desagregaciones. Estos tres tipos de indicadores, mayoritariamente cuantitativos son complementados con un cuarto tipo que son las iv) *señales de progreso cualitativas*: éstas constituyen parámetros o unidades de medida de tipo cualitativo, que pueden lograrse y verificarse en relación con un criterio. Su característica distintiva es que captan la definición de la situación que efectúa el propio actor social –en este caso las personas tuteladas por el Protocolo de San Salvador- y el significado que le dan al fenómeno evaluado o a la manera en que el Estado o a quienes designe están cumpliendo con sus obligaciones. Sería la parte activa del empoderamiento ciudadano, habilitando la participación directa de los destinatarios de las políticas estatales. Por ejemplo, una encuesta de satisfacción de los usuarios del sector salud, que interroga sobre

las condiciones, calidad y experiencia como usuarios de los servicios, que pregunte si se respetaron sus tradiciones culturales, entre otros elementos que es necesario indagar. De esta manera, se incorpora como cuarto pilar a los indicadores, y de la conjunción y análisis de ambos –indicadores y señales de progreso- se podrá establecer el grado de cumplimiento de cada derecho.

Estos tres tipos de indicadores y las señales de progreso cualitativas, van a dar una aproximación bastante precisa del grado de avance en el cumplimiento de obligaciones estatales. Pero para aprovechar aún más el potencial empírico de esta herramienta, desde el GTPSS se decidió incorporar tres categorías conceptuales, que sirvan para precisar el campo de indagación pero además que ocupen una función ordenadora del proceso de monitoreo. Se trata de las siguientes:

- ✓ **Recepción del derecho:** incluye los indicadores que dan cuenta de la normativa existente, las formas institucionales adoptadas para dar respuestas a los contenidos de cada derecho. Por ejemplo, conocer si el Estado ratificó el Protocolo de San Salvador por el depósito del instrumento o lo elevó a discusión parlamentaria y salió aprobado por ley, o que tipo de definición contempla la política educativa, si es de subsidio a la oferta o a la demanda.
- ✓ **Contexto financiero y compromisos presupuestarios:** identifican y cuantifican la disponibilidad de recursos y el porcentaje que invierte cada Estado para ejecutar el gasto público social, para sostener los recursos humanos y cómo se distribuyen al interior de cada jurisdicción.
- ✓ **Capacidades estatales o institucionales:** es adentrarse, a partir de estos indicadores, en la distribución del poder al interior del Estado, identificando aspectos técnicos instrumentales y de distribución de recursos al interior del aparato estatal (capacidades administrativas, técnicas, políticas, las relaciones interinstitucionales). Es decir, implica analizar bajo qué parámetros el Estado resuelve las cuestiones socialmente problematizadas, cómo definen sus metas y

estrategias de desarrollo; y el grado de efectividad en la resolución. Esta categoría le permite a los Estados, a partir de indicadores, identificar en muchos casos brechas en el funcionamiento interno, tanto atribuibles a brechas de tipo administrativo o técnico, como también brechas en la toma de decisiones.

Las tres categorías se complementan con tres ejes transversales de temas comunes a todos los derechos, que buscan identificar si están dadas las condiciones para acceder efectivamente al ejercicio de todos los derechos en cada uno de los Estados a través del libre juego de las instituciones y los procesos democráticos y deliberativos. Un eje transversal también puede abordarse como un “derecho de procedimiento” que se vincula con la realización de determinado “derecho sustantivo” y concordantemente se define en vinculación con ese derecho (UN-OACNUDH, 2012). Por ejemplo, un indicador vinculado a la existencia de mecanismos de clientelismo político –por ejemplo, las denuncias sobre criterios de selección de destinatarios de programas, da cuenta de un acto contrario a derecho pero también de la violación del principio de igualdad de oportunidades y no discriminación. Otros ejemplos se vinculan con indicadores de proceso como el: porcentaje de efectores de salud con protocolos de confidencialidad de la información sobre su salud, o en relación con el derecho a la educación, un indicador transversal en relación con el acceso a la información sería: mecanismos establecidos para la difusión y acceso a las bases de datos y estadísticas educativas (OEA-GTPSS, 2015).

Tal como se mencionó anteriormente, los ejes transversales a ser incorporados en los informes nacionales de cumplimiento de las obligaciones en el PSS son tres:

i. Igualdad y no discriminación: constituye una obligación de “efecto inmediato” por la cual los Estados están obligados a garantizar que todas las acciones se ejercerán en condiciones de igualdad y sin discriminación, y que además harán todo lo posible para impedir las diferencias de trato basadas en factores expresamente prohibidos

en el PSS. Significa que cada Estado va a reconocer y garantizar los derechos sociales para todos y cada uno de los sujetos titulares de derechos, utilizando criterios de distinción objetivos y razonables, y evitando diferencias de trato arbitrarias, basados en cuestiones expresamente vedados como sexo, orientación sexual, etnia, raza, religión o el origen social.

ii. Acceso a la justicia: en un sentido amplio, que incluye el examen sobre la posibilidad legal y fáctica de acceso a mecanismos de reclamo y protección de tipo administrativo y judicial. Implica la verificación si el Estado ha arbitrado los medios y mecanismos suficientes y adecuados para que las personas puedan interponer quejas, denuncias, reclamos administrativos hasta la interposición de demandas judiciales y se arbitren los medios para el seguimiento del proceso hasta la ejecución e implementación de la sentencia. Cabe señalar la enorme relevancia de este eje transversal, debido al grave déficit de producción de información en este campo. Poco se sabe del funcionamiento del Poder Judicial, del tiempo que lleva desde la interposición de un recurso hasta su resolución, de la existencia de mecanismos de denuncia, de las acciones de capacitación en derechos sociales impartidas a magistrados y operadores judiciales, entre otras.

iii. Acceso a la información, y participación: entendida como herramienta clave para la participación ciudadana y de resguardo democrático, como también en relación con la responsabilidad horizontal y vertical (*accountability*) y de las instancias de rendición de cuentas en las políticas públicas que implementan derechos consagrados en el PSS. Se trata de la obligación estatal de producir, bajo criterios validados internacionalmente, información de calidad y en cantidad suficiente y garantizar la publicidad y acceso libre a toda persona que lo requiera. Al respecto, el GTPSS considera que los indicadores, como objetivo principal, “*buscan contribuir a que los Estados Parte cuenten con herramientas útiles para realizar un*

diagnóstico de la situación de los derechos contenidos del Protocolo, establecer los temas y las agendas pendientes a partir de un diálogo participativo con la sociedad civil, y formular estrategias para satisfacer progresivamente el programa de derechos contenido en el Protocolo. Se busca estimular en los Estados un proceso de evaluación y de medición de cumplimiento de derechos sociales que trascienda la idea de mero reporte, sino que se convierta en un instrumento útil para el diseño y evaluación permanente para las políticas públicas al interior de los Estados tendientes a asegurar el cumplimiento del conjunto de los derechos económicos, sociales y culturales” (GTPSS, 2015: 9).

Indicadores, señales de progreso, categorías y temas transversales se ordenan en una matriz o conjunto de tablas donde, en el caso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), el GTPSS y el CEVI (Belem do Pará) han definido indicadores de progreso específicos a cada derecho y que conforman el “informe nacional”. En el caso del Protocolo de San Salvador, se dispuso que el primer informe lo presentarán los estados a dos años de aprobado el documento de Indicadores, junio de 2014, correspondiente a un primer agrupamiento de derechos (derecho a la seguridad social, a la salud y a la educación) y el segundo agrupamiento (derechos laborales y libertades sindicales, derecho a la alimentación adecuada, derecho al medio ambiente y derechos culturales) en junio 2016, y a partir de allí, cada tres años (en este caso junio 2019) les corresponde informar por la totalidad de derechos en un único informe.⁷ Resta señalar que los derechos consagrados en el Protocolo de los niños, niñas y adolescentes, de las personas adultas, de las personas con discapacidad, de la promoción de la equidad de género y del respeto a la diversidad cultural y étnica son considerados como transversales y se integran en cada derecho.

En síntesis, en pocos años se ha consolidado y se encuentra en funcionamiento un sistema de medición de cumplimiento de obligaciones positivas y negativas, que permite evaluar pero también diseñar, reestructurar, mejorar las respuestas estatales en el campo social, lo cual implica un aporte sustantivo para la institucionalidad pública. De la mano del monitoreo internacional del principal instrumento de derechos sociales de la región, resulta posible pensar nuevos vectores de inclusión social, en tanto la práctica de remisión de informes periódicos, implica por una parte para el Estado Parte del PSS un proceso de introspección en las acciones realizadas, en base a la información disponible, de los vacíos existentes –de información, de políticas, de cobertura- de las capacidades estatales que dispone, de los recursos que dispone y de la utilización de los mismos, entre otros efectos que este mecanismo dispone.

En términos de inclusión social, se habilitan esferas sumamente importantes y a la fecha no exploradas por las coaliciones gobernantes. Por ejemplo, que un Estado pueda evidenciar las dificultades que tiene la población para el acceso a la justicia, sea desde que no existe ni una “ventanilla”, ni una línea telefónica gratuita para que los sujetos titulares de derechos puedan desde elevar simples consultas respecto al funcionamiento de la política o un programa, plantear quejas, interponer demandas y conocer el tiempo que demora la resolución de estas acciones, poco se avanzará en términos de garantizar el ejercicio de derechos. Pero a su vez, si no se pone el eje en este tipo de situaciones y las distorsiones que produce en términos del accionar estatal, lejos se avanzará en marcos superadores de las actuales exclusiones. En otros términos, la inclusión social no se garantiza únicamente reduciendo la pobreza – indispensable por cierto- sino que en virtud de la interdependencia de los derechos humanos, es necesario un abordaje amplio que incluya los estándares contenidos en los derechos y los principios transversales.

Concordantemente, los indicadores ponen especial énfasis a la desagregación de información, no solo por sexo, nivel educativo, sino

⁷ En mayo de 2016 se conocieron los informes de monitoreo del primer agrupamiento de derechos del GTPSS y se encuentran disponibles en: <http://www.oas.org/es/sedi/dis/protocolo-ssv/>

por población indígena, personas con discapacidad, afrodescendientes, si se trata de aglomerados urbanos o población rural, entre otros, con el objetivo de poder identificar personas en situaciones de vulnerabilidad, que generalmente son invisibilizadas, conformando núcleos de exclusión social.

Los indicadores de progreso, ponen a disposición de los poderes del Estado, la posibilidad de verificar la manera en que se avanza en el cumplimiento de las obligaciones contenidas en cada derecho, articuladas con demandas sociales y en base a la obligación de progresividad e interdependencia, con el objetivo de promover respuestas integrales en torno al bienestar. Como ha reiterado el GTPSS, el sistema de monitoreo a partir de informes periódicos se basa en un principio de devolución: los principales beneficiados son los estados que podrán revisar y mejorar su accionar en torno a las políticas sociales.

3. Medir e incluir: el desafío permanente

La posibilidad de interpretar el alcance de derechos, definir los consiguientes estándares y medir su cumplimiento a través de un sistema de indicadores de progreso, constituye uno de los avances más relevantes de los últimos años a nivel regional. Si bien es incipiente el mecanismo del Protocolo de San Salvador, el hecho de contar con una herramienta teórica-metodológica que permita evaluar la conducta estatal pero principalmente habilite a los Estados a evaluar(se) es un dato aún más relevante. Si a su vez, se ha alcanzado el consenso en disponer de una matriz común, que lejos de estandarizar permite aglutinar las experiencias nacionales en una mirada regional, el logro es aún mayor.

Del mismo modo que no se pueden establecer relaciones lineales entre indicadores, ni tampoco establecer jerarquías entre países que han cumplido mejor o vienen más rezagados en el cumplimiento de obligaciones, tampoco se puede señalar que la presencia de un

mecanismo de monitoreo regional va a permitir en sí mismo superar la exclusión y la desigualdad que caracteriza a América Latina.

Sin embargo, y a pesar de que resulta muy prematuro evaluar el sistema de indicadores de progreso, dado lo reciente de su implementación, algunas tendencias se destacan: a) la fuerza semántica de los derechos o la mística invocación al enfoque de derechos pierde peso a nivel regional y se impone el respaldo en evidencia empírica. Esto es, legitimado los derechos, se requiere ya no sólo invocarlos sino implementarlos; b) la profusión hoy está dada por los indicadores: la acción comunicativa demanda evidencia empírica de su efectivización; c) en paralelo, la escasa información que disponen los Estados contrasta con la demanda por los indicadores, cuando los mismos se fundamentan en la disponibilidad de fuentes de información, situación que cobra mayor gravedad cuando además se requieren datos desagregados por sexo, identidad sexual, edad, etnia, nivel socioeconómico, lugar de residencia, migración, entre otras demandas que requieren una adaptación de los sistemas estadísticos, o en otros casos la creación de nuevas fuentes de información; d) los requerimientos de estándares de cantidad, calidad, adecuabilidad, accesibilidad y disponibilidad de las respuestas estatales, ponen a las coaliciones burocráticas ante un desafío de cómo satisfacerla y donde la invocación a derechos, se pone a prueba, en términos de demostrar que no es retórica; e) la incorporación como parte del monitoreo internacional de la rendición de cuentas, y el contralor ciudadano, en donde se requiere que el Estado responda por las garantías en términos de participación social –medidos con indicadores específicos- al mismo tiempo que rinda cuentas de su accionar a las ciudadanas y los ciudadanos; f) evaluar y dejar definitivamente atrás los programas focalizados por ser contrarios al estándar de universalidad y no discriminación, al mismo tiempo que el carácter de interdependiente e indivisible de los derechos humanos se visualiza aún mejor cuando se debe responder de manera transversal por todos los ámbitos que involucran a cada derecho social; g) finalmente se requiere una acción

comunicativa para fortalecer el carácter vinculante de los instrumentos internacionales de derechos humanos, dejando en claro que no se trata de “desafíos” o “metas” de los gobiernos sino que deben cumplimentar el conjunto de obligaciones positivas y negativas contenidas en los derechos; h) es voluntad de los expertos y expertas del Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador acompañar y promover estos procesos al interior de los países y en la cooperación regional, de modo de fortalecer el sistema interamericano y avanzar en el fortalecimiento de los DESC en la región.

Es posible afirmar que el sistema de indicadores es una herramienta robusta para superar la dicotomía incluido/excluido y de este modo avanzar en respuestas integrales efectivamente fundadas en derechos. Pero como toda herramienta hay que saber utilizarla y el éxito de la misma se basa en un trabajo coordinado entre los cuatro pilares que el enfoque de derechos habilita: un marco normativo amplio de reconocimiento de derechos, la identificación de los estándares, los indicadores y el empoderamiento de los sujetos titulares de derechos. Si el desafío es *más derechos para más gente en las Américas*, la presencia de indicadores de progreso va a contribuir ciertamente a su expansión. El desafío consiste en demandar su aplicación.

Bibliografía

- Abramovich, Victor, y Christian Courtis. 2002. *Los Derechos Sociales Como Derechos Exigibles*. Madrid: Editorial Trotta.
- Abramovich, Victor, y Laura Pautassi. 2009. “El Enfoque De Derechos Y La Institucionalidad De Las Políticas Sociales.” En *La Revisión Judicial De Las Políticas Sociales. Estudio De Caso.*, por Victor Abramovich, y Laura Pautassi, comps. Buenos Aires: Editores Del Puerto.
- Abramovich, Victor, y Laura Pautassi, comps. 2010. *La Medición De Derechos En Las Políticas Sociales*. Buenos Aires: Editores Del Puerto.
- Cecchini, Simone, y Maria Nieves Rico. 2015. “El Enfoque De Derechos En La Protección Social.” En Cecchini, Simone, Fernando Filgueira, Rodrigo Martinez, y Cecilia Rossel. *Instrumentos De Protección Social: Caminos Latinoamericanos Hacia La Universalización*. Santiago De Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe (CEPAL).
- CEPAL. 2015. *Panorama Social De América Latina*. Santiago De Chile: Naciones Unidas, Comisión Económica Para América Latina Y El Caribe (CEPAL).
- CIDH. 2008. *Lineamientos Para La Elaboración De Indicadores De Progreso En Materia De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales, OEA/Ser.L/V/II.132,Doc.14 Rev.1*. Comisión Interamericana De Derechos Humanos.
- Grupo De Trabajo Protocolo De San Salvador. 2015. “Indicadores De Progreso Para Medición De Derechos Contemplados En El Protocolo San Salvador.” *Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales del Protocolo de San Salvador*. Washington, DC: Organización De Estados Americanos (OEA).
- Hunt, Paul. 2006. *Los Derechos Económicos, Sociales Y Culturales. Informe Del Relator Especial Sobre El Derecho De Toda Persona Al Disfrute Del Más Alto Nivel Posible De Salud Física Y Mental* DOC E/ CN.4/2006/28. Comisión De Derechos Humanos (CDH).
- MESECVI. 2015. *Guía Práctica Para La Aplicación Del Sistema De Indicadores De Progreso Para La Medición De La Implementación De La Convención De Belém Do Pará*. Washington, DC: Comisión Interamericana De Mujeres.
- Naciones Unidas. 2012. *Indicadores De Derechos Humanos. Guía Para La Medición Y Aplicación* HR/PUB/12/5. Ginebra Y Nueva York: Oficina Del Alto Comisionado De Las Naciones Unidas Para Los Derechos Humanos.

- Naciones Unidas. 2008. *Informe Sobre Los Indicadores Para Vigilar El Cumplimiento De Los Instrumentos Internacionales De Derechos Humanos*. Ref. HRI/MC/2008/3. Oficina Del Alto Comisionado De Las Naciones Unidas Para Los Derechos Humanos.
- Naciones Unidas. 2006. *Informe Sobre Indicadores Para Vigilar El Cumplimiento De Los Instrumentos Internacionales De Derechos Humanos*. Ref. HRI/MC/2006/7. Oficina Del Alto Comisionado De Las Naciones Unidas Para Los Derechos Humanos.
- Naciones Unidas. 2015. *Objetivos De Desarrollo Del Milenio: Informe De 2015*. Programa De Naciones Unidas Para El Desarrollo.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (UN-OACNUDH). 2012.
- Pautassi, Laura. 2010. "Indicadores En Materia De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales. Más Allá De La Medición" En Abromovich, Victor y Laura Pautassi. 2010. *La Medición De Derechos En Las Políticas Sociales*. Buenos Aires: Ed. Del Puerto.
- Tomaševski, Katarina. 2001. *Human Rights Obligations: Making Education Available, Accessible, Acceptable And Adaptable*. Education Primers No. 3. Gothenburg, Sweden: Novum Grafiska AB.



PARTE I
DE LA RETÓRICA
A LA ACCIÓN:
DERECHOS ECONÓMICOS,
SOCIALES Y CULTURALES
EN LAS AMÉRICAS

CAPÍTULO
2

**APORTES DE LOS INDICADORES DE PROGRESO
DEL PROTOCOLO DE SAN SALVADOR PARA EL
SEGUIMIENTO AL PLAN DE ACCIÓN DE LA CARTA
SOCIAL DE LAS AMÉRICAS Y A LOS OBJETIVOS DE
DESARROLLO SOSTENIBLE**

Laura Elisa Pérez Gómez

**1. La fortaleza de la metodología de
indicadores del Protocolo de San Salvador**

La medición de avances en derechos humanos mediante indicadores se ha instalado de manera contundente en la región interamericana como herramienta que, además de estimular los procesos de evaluación del cumplimiento de derechos sobre bases objetivas, coadyuva en la formulación de políticas públicas para derechos humanos basadas en evidencia empírica. Los avances alcanzados durante el proceso de análisis de la primera ronda de informes para el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”, que culminó en mayo de 2016, demuestran la fortaleza de este instrumento de evaluación, el cual fue establecido por la Asamblea General de la OEA como mecanismo de seguimiento para este tratado vinculante del sistema interamericano, que protege la garantía de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) en las Américas¹.

El modelo de evaluación de los derechos humanos, con metodologías concurrentes desarrolladas por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ANUDH) y la Organización de

¹ Ver artículo de Laura Pautassi en esta misma serie: Indicadores de Progreso para Medir Derechos Sociales: un nuevo escenario para las políticas públicas en América Latina

los Estados Americanos (OEA), tiene el propósito de medir el alcance de las acciones que los Estados realizan para cumplir sus obligaciones; para ello, propone matrices con indicadores diseñados para valorar los mandatos, principios y el contenido normativo de cada derecho, que se encuentran formulados en el *corpus juris* del derecho internacional de los derechos humanos (tratados, sentencias, resoluciones, informes, observaciones generales, opiniones consultivas y demás insumos provenientes de Comités, órganos jurisdiccionales de defensa de los derechos humanos, así como relatores temáticos o por país del sistema internacional o interamericano de derechos humanos).

Los elementos constitutivos de los indicadores, se definen a partir de los estándares comprendidos en esta normativa, desglosando los derechos mediante la precisión de las obligaciones referidas al respeto, protección y garantía de cada derecho; así como de la inclusión de los elementos para su ejercicio, relativos a disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad; además se incorporan las normas o principios comunes de los derechos humanos, tales como la no discriminación, igualdad, participación, rendición de cuentas y justiciabilidad. El modelo se aplica tanto para derechos civiles y políticos, como para derechos económicos, sociales y culturales, con lo que se asegura coherencia bajo los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos fundamentales (Pérez Gómez, 2016).

De forma destacada, la metodología de la OEA instituyó la innovación de ordenar los indicadores en el formato matricial, de acuerdo a categorías conceptuales y principios transversales centrales para la valoración de las políticas públicas en la materia. Así, se definieron más de 700 indicadores para los derechos protegidos en el Protocolo de San Salvador (PSS).

Cuadro 1.
Distribución de indicadores por tipo y derecho

DERECHO	TIPO DE INDICADOR			Suma
	Estruct.	Proceso	Resultado	
Salud	33	31	21	85
Educación	30	29	22	81
Seguridad Social	36	21	12	69
Alimentación	45	26	24	95
Medio Amb. Sano	46	38	38	122
Trabajo y Sindicales	65	50	39	154
Cultura	37	33	38	108
TOTAL	292	211	186	714

Fuente: Elaboración propia con base en las matrices de indicadores para el PSS (GTPSS 2011 y 2013)

Desde el punto de vista de miradas conceptuales que no se fundan en un enfoque de derechos humanos, esta cantidad de indicadores pareciera excesiva; si bien, se justifican a partir de la necesidad de medir una multiplicidad de elementos explícitos e implícitos en los estándares normativos de derechos que incluyen: ratificación de tratados internacionales; armonización legislativa; políticas, programas y presupuestos; cobertura de servicios; institucionalidad y autoridades regulatorias; normativa e institucionalidad para garantizar igualdad y no discriminación; instancias para la denuncia del incumplimiento de obligaciones y para acceso a la justicia; acciones y recursos de protección; instrumentos para reparación del daño; mecanismos para la participación social en la definición, implementación y seguimiento de políticas públicas; herramientas de difusión de información; entre otros aspectos.

2. Visibilizar y medir las desigualdades para enfrentarlas

El principio de igualdad y no discriminación incorporado de manera transversal en la metodología de indicadores del Protocolo, hace posible visibilizar las brechas de desigualdad en el cumplimiento de los derechos de los grupos en situación de exclusión o discriminación: “Los indicadores de igualdad y no discriminación entendidos como categorías transversales a todos los derechos del Protocolo buscan identificar si están dadas las condiciones para acceder efectivamente a los derechos sociales en cada uno de los Estados a través del libre juego de las instituciones y los procesos democráticos y deliberativos. Verbigracia, la discriminación histórica que afecta a los pueblos indígenas de América se sustenta en construcciones ideológicas de dominación, que asumen como ‘naturales’ las desigualdades entre los grupos y no refieren a que éstas constituyen una consecuencia de una estructuración social dada. Del mismo modo con los afrodescendientes, que por sus características se sitúan como personas históricamente discriminadas, marcados por una supuesta inferioridad que ha contribuido a profundizar la desigualdad y la discriminación en el tiempo; o el caso de las discriminaciones por razón de género. Especial relevancia cobra la necesidad de incorporar indicadores sobre inclusión-exclusión, que evidencien situaciones de pobreza estructural, o patrones de intolerancia y estigmatización de sectores sociales, entre otros componentes para evaluar contextos de inequidad. Estos ámbitos deben cruzarse con información sobre el acceso a recursos productivos, el acceso al mercado de trabajo y a la seguridad social o protección social, e indicadores sobre la distribución de los recursos públicos, presupuestarios y extra presupuestarios.”²

En su análisis sobre *Desarrollo Social Inclusivo*, la CEPAL concluye también que para avanzar hacia la igualdad es necesario partir por el reconocimiento y la caracterización de la *matriz de la desigualdad social* de América Latina y el Caribe, e incorporar esas dimensiones, en forma

estructurante, a la formulación y los mecanismos de implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Identifica que las desigualdades étnicas y raciales, junto con las de género, son componentes cruciales de esta matriz en la región (CEPAL, 2015).

Por su parte el *Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (GTPSS)*, a partir del análisis de la primera ronda de informes, reitera una recomendación central para perfeccionar la visibilización de grupos en situación de vulnerabilidad o discriminación en la región, referida a ampliar los registros de información con el fin de contar con las desagregaciones necesarias que permitan evaluar, a detalle, la situación de estos grupos de personas. En los casos de los países que no disponen de los desgloses solicitados, se insta al Estado parte a que manifieste las acciones que se adoptarán para disponer de dicha información a futuro. Complementariamente, el Grupo ha recomendado la promoción de políticas públicas orientadas a la valoración de la diversidad, con base en la pluralidad étnica y racial, género y otros criterios (GTPSS, 2016).

En el mismo sentido, Naciones Unidas, en el *Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, ha señalado que: “Los indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible deberán desglosarse, siempre que sea pertinente, por ingreso, sexo, edad, raza, etnicidad, estado migratorio, discapacidad y ubicación geográfica, u otras características, de conformidad con los Principios Fundamentales de las Estadísticas Oficiales (resolución 68/261 de la Asamblea General)” (Naciones Unidas. Comisión de Estadística, 2016).

² GTPSS, 2011. Párr. 46.

3. Los vínculos desde el Protocolo de San Salvador para el seguimiento al Plan de Acción de la Carta Social de las Américas y a los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Por su propia génesis, el Protocolo de San Salvador, la Carta Social de las Américas y la Agenda 2030 tienen profundas raíces en los derechos humanos. En primera instancia, el instrumento vinculante de la región interamericana para proteger los *derechos para la igualdad*, es precisamente el Protocolo de San Salvador; el cual desde su preámbulo hace hincapié en que: “si bien los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales han sido reconocidos en anteriores instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional, resulta de gran importancia que éstos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar en América, sobre la base del respeto integral a los derechos de la persona, el régimen democrático representativo de gobierno así como el derecho de sus pueblos al desarrollo (...)”.

Por su parte la Carta Social de las Américas, en su segundo artículo, destaca que: “La promoción y observancia de los derechos económicos, sociales y culturales son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia en los Estados del Hemisferio. Los Estados Miembros se comprometen a promover y a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos y principios económicos, sociales y culturales a través de las políticas y programas que consideren más eficaces y adecuados a sus necesidades, de conformidad con sus procesos democráticos y recursos disponibles” (OEA, 2012).

Asimismo, en la Agenda 2030 se declara que: “se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas. Los Objetivos y las metas son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental” (Naciones Unidas, 2015).

Las múltiples confluencias existentes entre los tres instrumentos, se evidencian en el mapeo de sus propósitos específicos, el cual se presenta en Anexo. A partir de este análisis se destaca que:

- El Protocolo de San Salvador constituye un instrumento de amplio espectro que incorpora todas las áreas de intervención establecidas en el Plan de Acción de la Carta Social de las Américas.
- Respecto de la seguridad social, el Protocolo proporciona un abordaje más extenso, el artículo noveno señala que “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad de que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes (...)”; bajo esta concepción universalista quedan incluidas las personas asalariadas y no asalariadas, sin que se encuentren sujetas a condicionamientos adicionales para el otorgamiento de prestaciones particulares de protección social.
- En el caso del acceso a vivienda y servicios públicos básicos, considerando la fecha de promulgación del Protocolo, se identifica una insuficiencia; sin embargo, cabe resaltar que el artículo relativo al derecho a un medio ambiente sano, involucra las siguientes obligaciones para los Estados: (a) Garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, un medio ambiente sano para vivir; (b) Garantizar a toda persona, sin discriminación alguna, servicios públicos básicos; (c) Promover la protección del medio ambiente; (d) Promover la preservación del medio ambiente; y (e) Promover el mejoramiento del medio ambiente³.
- Por último, las concurrencias del Protocolo dentro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se manifiestan básicamente

3 GTPSS, 2013. Párr. 26.

en sus objetivos y metas sociales, debido a la amplitud de la Agenda 2030, desde el punto de vista del desarrollo.

Es importante recordar que, a partir de las resoluciones que tomó la Asamblea General de la OEA, en 2012 y 2014⁴ para hacer operativo el mecanismo de protección de los derechos contemplados en el Protocolo, la evaluación de derechos humanos vía indicadores de progreso es obligatoria para los Estados parte. En otras palabras, en la región ya se encuentra en operación un mecanismo vinculante de seguimiento a derechos sociales.

En el proceso establecido para el seguimiento al Protocolo, los Estados parte reportan en un informe trianual las medidas y acciones que han tomado para garantizar el goce de cada derecho examinado así como el impacto alcanzado. A partir del año 2019, los Estados parte estarán entregando datos para la mayoría de los más de 700 indicadores solicitados, generando una masa crítica de información para valorar con detalle la multiplicidad de elementos que configuran los DESCAs; esta plataforma puede ser utilizada para impulsar coordinadamente el Plan de Acción de la Carta Social, así como para dar seguimiento a los ODS mediante indicadores ya establecidos en cada país.

Aunque la utilización de los indicadores del PSS para el seguimiento al plan de acción de la Carta Social no sea plenamente directa; se puede aprovechar como base estructurante para evaluar de forma más apegada a derechos las acciones que implementen los Estados de la región. Asimismo, se considera que la confluencia en el seguimiento de ambos instrumentos apoyará a que más Estados se adhieran el Protocolo de San Salvador.

Por otro lado, en el contexto de los ODS, la utilización del enfoque de derechos sustentada en el marco metodológico del Protocolo de San Salvador, permitiría fortalecer la integralidad de las acciones necesarias para impulsar la asimilación de estos Objetivos en los países de la

región, superando el balance de resultados de los ODM, para los que se establecieron esfuerzos estatales de consideración, pero que dejaron fuera elementos muy relevantes para una verdadera realización de los DESC en las Américas.

En un sentido amplio, la CEPAL en su informe *Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible*, propone consolidar el aporte regional a partir de la larga experiencia y el amplio desarrollo institucional de coordinación y cooperación, señalando que la implementación, e incluso el perfeccionamiento, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se potenciarían si se aprovecharan esas capacidades (CEPAL, 2016).

Conviene destacar también que el mecanismo para el seguimiento del Protocolo está fortalecido con un Grupo de Trabajo (GTPSS), integrado por ocho personas expertas de la región, el cual, después de un proceso iterativo de análisis de los informes, entrega observaciones y recomendaciones dirigidas a apoyar a cada Estado para continuar avanzando en rutas positivas o bien para reorientar sus esfuerzos en la garantía de los DESCAs. Asimismo, como resultado adicional del proceso, el Grupo de Trabajo contará con la evidencia necesaria para presentar recomendaciones más amplias en formato de “observaciones generales”, lo que apoyará aún más la consolidación del sistema de monitoreo regional.

4. La participación social como variable indispensable desde el enfoque de derechos

Finalmente, y también con fundamento en los principios del enfoque de derechos humanos, es ineludible la reflexión sobre la necesaria participación de la sociedad en la definición democrática de los caminos a seguir. Al respecto, la Secretaria Ejecutiva de la CEPAL en su reflexión sobre *La descolonización de la agenda para el desarrollo después de 2015*, exhorta a los países de la región a mejorar una cultura de la acción

4 Resoluciones de la Asamblea General de la OEA: AG/RES. 2713 (XLII-O/12) y AG/RES. 2823 (XLIV-O/14).

colectiva otorgando voz a la gama más diversa posible de actores para garantizar la inclusión de sectores que no se cuentan entre los grandes grupos (Bárcena, 2015).

Operativamente, la deliberación comunitaria en torno a políticas públicas, proyectos o asignación de recursos con enfoque de derechos, requiere sin lugar a dudas del establecimiento de metodologías, que faculten a la ciudadanía para ejercer control social, como parte de un proceso político-institucional de rendición de cuentas y gobernanza democrática. El uso y difusión de indicadores como mecanismo de exigibilidad de derechos humanos tiene un valor central, al empoderar a la población mediante el otorgamiento de conocimientos clave que fundamentan una nueva cultura de participación.

En este orden de ideas, otra recomendación central establecida en la primera ronda de informes al Protocolo consiste en: Desarrollar metas y acciones de cumplimiento de los DESC de manera participativa con las organizaciones sociales y la sociedad civil en su conjunto, de modo de efectivizar el principio de participación social (GTPSS, 2016).

Para lograr “más derechos para más gente”, el nuevo lema de la OEA que refrenda los compromisos de la Organización con los habitantes de la región interamericana, el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en la materia, debe contar con datos y evidencia empírica suficientes, disponibles también para monitoreo y vigilancia ciudadana. Se debe avanzar no únicamente asegurando la disponibilidad de bancos de información pura, sino poniendo a disposición indicadores apropiados que faciliten la valoración y generación de propuestas por parte de la sociedad en general, así como la exigibilidad de los derechos.

Bibliografía

- Bárcena, Alicia. 2015. “La descolonización de la agenda para el desarrollo después de 2015: hacia una asociación universal para el desarrollo”. En Ocampo, José Antonio. *Gobernanza global y desarrollo. Nuevos desafíos y prioridades de la cooperación internacional*. Siglo Veintiuno Editores – CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2016. *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe* LC.L/4056/Rev.1. Santiago: CEPAL.
- CEPAL. 2016. Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Síntesis (LC/G.2661 (SES.36/4) Santiago: CEPAL.
- Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador (GTPSS). 2011. *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*. OEA/Ser.L/XXV.2.1. GT/PSS/doc.2/11 rev.2.
- GTPSS. 2013. *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Segundo agrupamiento de derechos*. OEA/Ser.L/XXV.2.1. GT/PSS/doc.9/13.
- GTPSS. 2016. Examen de los Informes presentados por los Estados Partes al Primer Agrupamiento de Derechos del Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (arts. 9, 10 y 13). Observaciones Finales: Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Paraguay y Uruguay. OAS/Ser.L/XXV.2.1. GT/PSS/doc.13/16 al 18/16. Disponibles en: www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/.
- Naciones Unidas, Asamblea General. 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. A/69/L.85.
- Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, Comisión de Estadística. 2016. *Informe del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible*. E/CN.3/2016/2/Rev.1.
- Organización de los Estados Americanos (OEA), Asamblea General. 2012. *Carta Social de las Américas*. AG/doc.5242/12 rev.2.
- OEA, Consejo Permanente. 2015. *Plan de acción de la Carta Social de las Américas*. OEA/Ser.G CP/doc.5097/15.
- Pautassi, Laura. 2016. “Indicadores de progreso en América Latina. De la semántica a la implementación”. *Serie de Publicaciones sobre Desarrollo e Inclusión Social de la Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad de la OEA*. Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos.

- Pérez Gómez, Laura Elisa. 2015. Bases Técnico – Metodológicas para el Informe de México al Protocolo de San Salvador. Volúmenes: Derecho a la Seguridad Social; Derecho a la Salud; Derecho a la Educación; Derecho a la Alimentación Adecuada; Derecho al Medio Ambiente Sano. México: Coedición PUDH-UNAM y CNDH.
- Pérez Gómez, Laura Elisa. 2016. “La metodología para indicadores de derechos humanos del Sistema Interamericano”. *Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*. México: Primer Congreso Internacional de Indicadores de Derechos Humanos.

ANEXO. MAPEO DE PROPÓSITOS: PROTOCOLO DE SAN SALVADOR – CARTA SOCIAL DE LAS AMÉRICAS – AGENDA 2030

PROTOCOLO DE SAN SALVADOR		PLAN ACCIÓN. CARTA SOCIAL DE LAS AMÉRICAS	AGENDA 2030. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE
<p>Artículo 6. Derecho al Trabajo</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada. 2. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo. <p>Artículo 7. Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo Artículo 8. Derechos Sindicales</p>		<p>Objetivo 1. Trabajo Mejorar la calidad del empleo existente y crear mayores oportunidades de empleo productivo, en condiciones de igualdad, dignidad, seguridad y bienestar.</p>	<p>Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.</p>
<p>Artículo 9. Derecho a la Seguridad Social</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. 2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto. 			

PROTOCOLO DE SAN SALVADOR		PLAN ACCIÓN. CARTA SOCIAL DE LAS AMÉRICAS	AGENDA 2030. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE
		<p>Objetivo 2. Protección social Crear o fortalecer sistemas integrales de protección social basados en el respeto por los derechos humanos y en los principios de universalidad, sostenibilidad, igualdad, inclusión, corresponsabilidad, solidaridad y equidad, que incluya la generación de oportunidades necesarias para que las familias e individuos en situación de vulnerabilidad mejoren su bienestar y calidad de vida.</p>	<p>Meta 1.3. Implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y, de aquí a 2030, lograr una amplia cobertura de las personas pobres y vulnerables. Meta 5.4. Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.</p>
<p>Artículo 10. Derecho a la Salud</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. 2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho: (a) la atención primaria de la salud...; (b) la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos...; (c) la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas; (d) la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole; (e) la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y (f) la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables. 		<p>Objetivo 3. Salud Avanzar hacia la cobertura universal de salud integral y de buena calidad, con equidad, acompañada de modelos de protección social en salud para poblaciones en situación de vulnerabilidad.</p>	<p>Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.</p>

PROTOCOLO DE SAN SALVADOR		PLAN ACCIÓN. CARTA SOCIAL DE LAS AMÉRICAS	AGENDA 2030. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE
<p>Artículo 11. Derecho a un Medio Ambiente Sano</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente. 			<p>Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.</p> <p>Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.</p> <p>Objetivo 14. Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.</p> <p>Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.</p>
		<p>Objetivo 6. Vivienda y servicios públicos básicos Proporcionar más y mejores opciones de vivienda, especialmente a las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y de menores recursos, así como garantizar el acceso justo, equitativo y no discriminatorio a los servicios públicos básicos.</p>	<p>Meta 11.1. De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales</p>
<p>Artículo 12. Derecho a la Alimentación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia. 		<p>Objetivo 4. Alimentación y nutrición Promover la seguridad alimentaria y nutricional regional, con la participación activa de las personas, las comunidades y la sociedad civil en general.</p>	<p>Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.</p>

PROTOCOLO DE SAN SALVADOR		PLAN ACCIÓN. CARTA SOCIAL DE LAS AMÉRICAS	AGENDA 2030. OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE
<p>Artículo 13. Derecho a la Educación</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Toda persona tiene derecho a la educación. 2. Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz. 3. (Medidas específicas)... 		<p>Objetivo 5. Educación Garantizar el derecho a la educación sin discriminación, impulsar el acceso a una educación de calidad en todos los niveles y modalidades y, asegurar el acceso equitativo y universal a la educación primaria y secundaria.</p>	<p>Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos</p>
<p>Artículo 14. Derecho a los Beneficios de la Cultura</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen el derecho de toda persona a: (a) participar en la vida cultural y artística de la comunidad; (b) gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico; (c) beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora. 2. Entre las medidas que los Estados partes en el presente Protocolo deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia, la cultura y el arte. 3. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora. 4. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen los beneficios que se derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas, artísticas y culturales, y en este sentido se comprometen a propiciar una mayor cooperación internacional sobre la materia. 		<p>Objetivo 7. Cultura Asegurar el desarrollo cultural con inclusión y participación de todos los sectores de la sociedad, respetando la diversidad de las culturas y de las expresiones culturales, e incentivando el conocimiento y el respeto mutuo.</p>	<p>Meta 11.4. Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo. Meta 4.7. De aquí a 2030, asegurar que todos los alumnos adquieran los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para promover el desarrollo sostenible, entre otras cosas mediante la educación para el desarrollo sostenible y los estilos de vida sostenibles, los derechos humanos, la igualdad de género, la promoción de una cultura de paz y no violencia, la ciudadanía mundial y la valoración de la diversidad cultural y la contribución de la cultura al desarrollo sostenible.</p>

Fuente: Elaboración propia.



PARTE II
SISTEMAS DE
PROTECCIÓN SOCIAL:
UN BALANCE DESDE
LAS AMÉRICAS

CAPÍTULO

3

**AGENDA DE POBREZA Y PROTECCIÓN SOCIAL:
TENDENCIAS DESDE LA REGIÓN**

**Alexandra Barrantes
Rasec Niembro**

1. Algunas aproximaciones a la agenda regional de reducción de la pobreza desde la OEA¹

Hoy en día existe cada vez un mayor reconocimiento respecto a la naturaleza multidimensional de la pobreza, y a que su abordaje desde la política pública debe tomar en cuenta, por ende, la multiplicidad de factores que entran en juego, reforzando la necesidad de contar con respuestas, soluciones y herramientas de naturaleza intersectorial y multidimensional. De igual forma, el actual contexto económico y político de la región de desaceleramiento económico, de grandes desigualdades y de una deuda social respecto al cumplimiento de los derechos sociales de gran parte de la población de la región- refuerza la noción de interdependencia entre el desarrollo socio-económico y las dimensiones de la democracia y de los derechos humanos.

Los antecedentes de esta visión se remontan a un proceso de diálogo continuo que inicia con la Carta de la Organización², la cual establece como uno de sus propósitos esenciales la erradicación de la pobreza

¹ El presente estudio no pretende ser un repaso de la evolución del concepto de pobreza, sino más bien dar cuenta de algunos de los instrumentos recientes de la OEA en la materia.

² Carta de la Organización de los Estados Americanos, 1948. http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.pdf

crítica, que constituye un obstáculo a la búsqueda de la equidad, justicia social y el desarrollo integral de los pueblos del hemisferio. Desde ese entonces, la agenda de desarrollo social, y la necesidad de atender al tema de la pobreza han sido elevadas a diversos foros políticos e iniciativas de la OEA.

En particular, se destaca uno de los instrumentos vinculantes del sistema interamericano de derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), del cual la OEA es depositaria: el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. El Protocolo establece las obligaciones respecto al cumplimiento de los DESC, y representa un mandato de respeto y de efectivización de esos derechos para los Estados Parte y de garantías para los ciudadanos y ciudadanas del continente. Este instrumento vinculante reafirma la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros.

El Protocolo de San Salvador establece obligaciones para los Estados Parte³ en cuanto al derecho a la seguridad social, a la educación, a la salud, derecho al trabajo y derechos sindicales, a los beneficios de la cultura, a un medio ambiente sano, y a una alimentación adecuada, además de derechos transversales, a saber: a la constitución y de los niños, niñas y adolescentes, de las personas mayores, de las personas con discapacidad y a la no-discriminación. Para dar seguimiento al cumplimiento de estas obligaciones de los Estados Parte y dar cuenta

3 A saber: Argentina, Bolivia, Brazil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Suriname, y Uruguay.

de los avances de la política social teniendo en cuenta el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, la OEA cuenta con una metodología de indicadores de progreso⁴ pionera en la región. Dicho mecanismo de seguimiento incorpora tres tipos de indicadores: estructurales, de proceso y de resultados, y principios transversales como igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y acceso a la información y participación política. De allí que la OEA cuenta con un marco normativo y un sistema operativo para el monitoreo del avance de las políticas sociales que resulta de especial relevancia para el avance de esta agenda en la región.

En cuanto a otros instrumentos e iniciativas de la OEA que se vinculan con la agenda de desarrollo social y los esfuerzos de erradicación de la pobreza, se destacan: la Carta Democrática Interamericana, la Declaración de Margarita, la Carta Social de las Américas y su Plan de Acción, así como los Comunicados de los Foros Ministeriales de Desarrollo Social. Todo ello, en un contexto regional que acompaña a las circunstancias nacionales de consolidación de las políticas e instituciones de desarrollo social⁵.

Con la Carta Democrática Interamericana⁶, se reafirmó que la lucha contra la pobreza, especialmente la eliminación de la pobreza crítica, es esencial para la promoción y consolidación de la democracia y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados Americanos.

La importancia e interés en avanzar en los esfuerzos por lograr un continente más equitativo e inclusivo llevó a la organización de la Reunión de Alto Nivel sobre Pobreza, Equidad e Inclusión Social en la Isla de Margarita, Venezuela. De aquella reunión surgió la Declaración

4 El sistema de indicadores fue aprobado por la AG/RES. 2713 (XLII-O/12) y la AG/RES. 2823 (XLIV-O/14). El documento de indicadores de progreso está disponible en: “Indicadores de Progreso para la Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador”, OEA, 2015: <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/pssv-indicadores-es.pdf>

5 En particular, en relación a la creación y establecimiento de nuevas instituciones de desarrollo social a nivel nacional.

6 Carta Democrática Interamericana, 2001. http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

de Margarita⁷ la cual incorpora nuevos elementos en la discusión en torno al combate contra la pobreza y la desigualdad en el ámbito de la OEA. La Declaración de Margarita no solo integra conceptos relacionados con el bienestar material, sino que indica explícitamente la necesidad de una visión multidimensional para lograr resultados efectivos para el mejoramiento del nivel de vida de todos los habitantes de las Américas. Los Estados se comprometen a dar prioridad a la eliminación del hambre, al acceso a una alimentación adecuada y agua potable, al acceso para todos a los servicios sociales básicos, con atención especial a la educación de calidad y la protección social de la salud.

Para cuando se celebró el primer foro ministerial de desarrollo social⁸ de la OEA sobre “Protección Social y Gobernabilidad Democrática en las Américas” los países de la región, por medio de sus instituciones de desarrollo social, acordaron que la pobreza y la inequidad son fenómenos multidimensionales que requieren intervenciones intersectoriales y coordinadas⁹. Dos años más tarde, los Ministerios de Desarrollo Social reconocieron el papel central que juega el Estado en la lucha contra la pobreza, la inequidad, la desigualdad y la exclusión social, enfatizando que “la pobreza y la inequidad son fenómenos multidimensionales que requieren intervenciones intersectoriales y coordinadas en el marco de una estrategia nacional de desarrollo social (Segunda Reunión de Ministros de Desarrollo Social, 2010).” En este mismo contexto, surgieron temas que también significaron importantes avances en las

discusiones sobre los enfoques relacionados a la pobreza. Se reconoció que la pobreza no podrá conseguir su potencial de máxima reducción si no se cuenta con la participación de diferentes ministerios en el marco de una estrategia nacional, enfatizado así la importancia de la coordinación y articulación intersectorial en este ámbito de la política pública¹⁰.

Asimismo, en el segundo foro ministerial¹¹ los Estados Miembros asumieron el compromiso de fortalecer las estrategias de protección social para minimizar las consecuencias de las crisis y evitar retroceder en los avances logrados en la disminución de la pobreza. Ello desde un enfoque integral hacia la protección social. Dichas estrategias tendrían como referencia las experiencias de modelos de desarrollo integral donde las políticas económicas, el desarrollo productivo con generación de empleo y los programas de protección y equidad social fueron componentes centrales e igualmente prioritarios, donde el objetivo es el de implementar redes de protección social para proteger a los más vulnerables del impacto de las crisis alimentarias y financieras.

La Carta Social de las Américas¹², estableció una serie de elementos esenciales que hacen al desarrollo integral de los países de la región y que resultan esenciales para lograr enfrentar las causas que generan los graves problemas de la pobreza, la exclusión social y la inequidad; y reconoce que el pleno ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales requiere la adopción progresiva de medidas por parte de los Estados Miembros. Por medio de la Carta Social, los países reiteraron el derecho al desarrollo en un marco de solidaridad, equidad, paz, libertad, y que los Estados deben promoverlo con el fin de erradicar la pobreza, en particular la pobreza extrema, y alcanzar niveles de vida dignos para todas las personas¹³; y se comprometieron a promover y a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos y

7 Declaración de Margarita de la Reunión de Alto Nivel sobre Pobreza, Equidad e Inclusión Social en la Isla de Margarita, Venezuela, 2003. http://www.oas.org/udse/foro_pobreza/cuerpo_declaracion.html

8 En julio del 2008 se llevó a cabo la Primera Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social en la Región de Valparaíso, Chile.

9 En este mismo foro, los países establecieron la formación de la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) en la OEA para fomentar el intercambio y transferencia de experiencias y conocimientos en materia de combate a la pobreza y la inequidad, y para brindar a las instituciones nacionales de desarrollo social de la región un mecanismo de cooperación y fortalecimiento institucional en materia de formulación e implementación de políticas y programas efectivos y eficientes para erradicar la pobreza. Antes de la creación de la RIPSO, se acompañó el intercambio y capacitación para los países en sus agendas de desarrollo social por medio de la Red Social de América Latina y el Caribe.

10 Idem.

11 En julio del 2010, se celebró en Cali, Colombia, la Segunda Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social.

12 Carta Social de las Américas, 2012.

https://www.oas.org/docs/publications/carta_social_de_las_americas.doc

13 Carta Social de las Américas, Artículo 1.

principios económicos, sociales y culturales a través de las políticas y programas, dado que los mismos son consustanciales al desarrollo integral, al crecimiento económico con equidad y a la consolidación de la democracia¹⁴.

El Plan de Acción¹⁵ de dicha Carta, no solo refleja el consenso regional sobre la importancia de erradicar la pobreza, sino que las siete líneas estratégicas de intervención que plantea (trabajo, protección social, salud, alimentación y nutrición, educación, vivienda y servicios públicos básicos, y cultura) son un reconocimiento irrefutable de que, para combatir la pobreza, se requiere de acciones en diferentes ámbitos para abordar su naturaleza multidimensional. En particular, se destaca que brinda un enfoque integral de la protección social que aborde las diferentes dimensiones y manifestaciones de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión y reduzca las desigualdades, a través de una amplia gama de medidas, con perspectiva intergeneracional y de ciclo de vida.

En este sentido y de manera paralela, desde la Relatoría Especial sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos de la ONU se establecieron Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, que reafirman que “Los Estados deben crear un entorno propicio que facilite y promueva la capacidad de las personas, las organizaciones, los movimientos sociales y otras organizaciones no gubernamentales de combatir la pobreza y empoderar a las personas afectadas por ella para que reivindiquen sus derechos.”¹⁶ Se plantea en este contexto que la pobreza es a la vez “causa y consecuencia de violaciones de derechos humanos”¹⁷ y que “las personas que viven en la pobreza se ven expuestas regularmente a la denegación de su dignidad e igualdad”¹⁸. Esta visión apoya la idea promovida por algunos países

14 Carta Social de las Américas, Artículo 2.

15 Aprobado en el año 2015, por la Asamblea General de la OEA.

16 Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos fueron aprobados por el Consejo de Derechos Humanos por consenso el 27 de septiembre de 2012, en la Resolución 21/11.

17 Idem.

18 Idem.

donde se establece una visión relacional y multidimensional de la pobreza, que reconoce que el empoderamiento de las personas que viven en ella debe ser a la vez un medio para hacer efectivos los derechos de los pobres y un fin en sí mismo.

Estos desarrollos en el marco regional desde la OEA, acompañan también los logros en el plano global, con la aprobación de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). De igual forma, esta evolución de la aproximación regional a la pobreza también se ha visto en el abordaje desde las políticas públicas, y en particular desde la protección social no contributiva, considerando que la misma se centra en programas dirigidos a las poblaciones en pobreza y pobreza extrema que promueven la acumulación de capital humano y el quebrar con la transmisión intergeneracional de la pobreza. A continuación, se hará mayor énfasis en estas políticas.

2. Compromisos y tendencias de la protección social en la región

En los últimos años, la protección social¹⁹ no contributiva ha pasado a ser un elemento esencial en la lucha contra la pobreza, y una prioridad en la agenda de desarrollo social de los países. La región cuenta con vasta experiencia en el diseño e implementación de políticas y programas de protección social, y en el caso de algunos países como Brasil y México, se ha hablado de “polos de innovación en protección social” (Gentilini y Were Omano, 2011).

Desde la OEA, se adopta el concepto de que la protección social “es un enfoque integral conformado por un variado conjunto de políticas y programas universales y focalizados que buscan apoyar a las personas ante los diversos riesgos que enfrentan durante el transcurso de sus vidas; y que su diseño específico dependerá de las condiciones, necesidades y decisiones de cada Estado miembro” (Carta Social de las Américas,

19 En particular las discusiones e innovaciones que la región ha tenido en materia de protección social no contributiva.

2012). En términos generales, el concepto de protección social incluye los pilares de 1) la seguridad social (pilar contributivo), 2) lo que se conoce como la asistencia social (pilar no-contributivo), y 3) programas de empleabilidad y generación de ingresos²⁰.

En instrumentos regionales como la Carta Social, los países de la región reconocen “la responsabilidad de desarrollar e implementar políticas y programas de protección social integral, con base en los principios de universalidad, solidaridad, igualdad, no discriminación y equidad, que den prioridad a las personas que viven en condiciones de pobreza y vulnerabilidad y tomando en cuenta sus circunstancias nacionales”²¹.

En términos de las líneas estratégicas²² para lograr estos objetivos, se estableció: impulsar la implementación de pisos de protección social adecuados a la situación de cada país, promoviendo regímenes de protección social, sólidos, integrales y sostenibles; propiciar una articulación de los sistemas de protección social que consideren diferentes enfoques y esquemas en un esfuerzo por garantizar amplia cobertura y distribución justa de beneficios; promover un enfoque integral de la protección social que aborde las diferentes dimensiones y manifestaciones de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión y reduzca las desigualdades, a través de una amplia gama de medidas, con perspectiva intergeneracional y de ciclo de vida; fomentar los programas de protección social orientados a fortalecer a todas las familias, reconociendo que son el eje de las políticas y programas de desarrollo social; promover sistemas de protección social que mejoren el bienestar y desarrollo de las personas y las familias, inviertan en educación y capacitación, y contribuyan al desarrollo social y económico; y evaluar alternativas para facilitar el reconocimiento de aportes nominales a la

seguridad social y derechos de pensión de los trabajadores migrantes. Adicionalmente, se estableció el objetivo de avanzar hacia el acceso universal a la salud y la cobertura universal de salud integral y de buena calidad, con equidad, acompañada de modelos de protección social en salud para poblaciones en situación de vulnerabilidad²³.

En lo que respecta a la agenda de desarrollo social de los países de la región, desde la OEA se fue viendo el avance de un enfoque más integral de la protección social, justamente para abordar esta multidimensionalidad de los fenómenos de la pobreza y de la exclusión social, y la necesidad de articulación intersectorial. Si bien los programas como las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) siguieron desempeñando un papel importante en la región, muchos países comenzaron a implementar iniciativas complementarias para abordar los problemas más arraigados desde una perspectiva comprehensiva²⁴. De allí que la política social de la región fue reflejando una tendencia creciente de entender el carácter multidimensional de la pobreza buscando incorporar una amplia gama de factores como la educación, la seguridad alimentaria, la salud, y vivienda, entre otros, y desde una perspectiva asentada en la prestación de servicios a lo largo de las diferentes etapas del ciclo de vida, que aborde las necesidades particulares de poblaciones vulnerables y de grupos étnicos diferentes.

Teniendo en cuenta la evolución en cuanto a la conceptualización de la pobreza, las estrategias de los gobiernos de reducir la pobreza y por la naturaleza misma de la protección social, es que se ha argumentado que se requiere de articulación intersectorial para poder coordinar la prestación de los servicios de los diversos sectores (desarrollo social, trabajo, seguridad social, educación, salud, entre otros). Considerando también la duplicidad de esfuerzos y los recursos limitados existentes,

20 Cecchini, S. Filgueira, F. Robles, C. “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada”, serie Políticas Sociales, N° 202 (LC/L.3856), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

21 Carta Social de las Américas, capítulo III, artículo 14.

22 Plan de Acción de la Carta Social, eje de intervención 2.

23 Plan de Acción de la Carta Social, eje de intervención 3.

24 Barrantes, Alexandra, Blanco, Laura, y Rivero, Francisca, “Innovación e intercambio: la protección social en la práctica, Tercer Taller sobre Política Social y Cooperación Internacional: Desafío para los Ministerios de Desarrollo Social y la Red Interamericana de Protección Social”, RIPSO/OEA, 2013, página 33. http://redproteccionsocial.org/sites/default/files/la_proteccion_social_en_la_practica_-_web.pdf

resulta clave brindar soluciones de protección que tomen en cuenta a todos los sectores relacionados, sin correr el peligro de sobre-extender los objetivos o los alcances de la protección social. De allí la necesidad de promover la articulación intersectorial²⁵, y de incorporar a los diversos actores involucrados. Las autoridades de desarrollo social²⁶ resaltaron la importancia de esta articulación para integrar la labor de varios de los ministerios y entidades gubernamentales. Una nueva generación de programas, políticas y estrategias nacionales de protección social requieren de la coordinación intersectorial como uno de los ejes centrales.

En este sentido, resulta crucial avanzar – como lo han argumentado también varias de las agencias de las Naciones Unidas- hacia sistemas de protección social integrales. Se trata de buscar articular lo avanzado en la protección social contributiva, con lo avanzado en la protección social no contributiva, y de solucionar la fragmentación entre diversos programas, políticas y esfuerzos en protección social, buscando sinergias y complementariedades. La articulación intersectorial resulta indispensable para evitar la fragmentación del accionar de los gobiernos, y para promover un mayor impacto de las intervenciones de la política social en los países, que en este campo incorpora una diversidad de intervenciones, incluyendo las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, los programas de transferencias monetarias condicionadas, los programas de promoción social, de generación de ingresos, inclusión

25 La OEA ha venido promoviendo una visión intersectorial, que se refleja tanto en el enfoque intersectorial y multidimensional de la Secretaría General de la OEA, como en actividades puntuales con los Estados Miembros (a modo de ejemplo, se encuentra un Primer Seminario sobre articulación intersectorial en protección social realizado con los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo (2011); una serie de declaraciones conjuntas interagenciales con varias agencias de las Naciones Unidas sobre protección social y los diversos enfoques especializados (2011-2014); un webinar de la Serie de Diálogos Interamericanos de Protección Social (DIPS) de la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO) realizado con la OIT, UNICEF y FAO sobre la materia; y un Taller Intersectorial organizado por la RIPSO y RIAL de la OEA junto con el Gobierno de México y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social en 2014, entre otros). Para más información, disponible en: <http://www.redproteccion-social.org/eventos/actividades-de-desarrollo-de-capacidades>

26 Comunicado de la Segunda Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social de la OEA (2010).

productiva, programas de seguridad alimentaria, educación, salud, inclusión financiera, entre otros.

Cuando las Naciones Unidas adoptaron la Iniciativa del Piso de Protección Social²⁷, los países reconocieron la importancia estratégica de la protección social universal. Esta iniciativa subraya que “el piso de protección social requiere coherencia en la política y coordinación entre las diferentes políticas sociales para impedir que las personas y sus familias caigan en la pobreza y las privaciones y queden atascadas allí. Además, tiene como propósito proteger a aquellos que son incapaces de percibir un ingreso decente a través del empleo y empoderar a los trabajadores para que aprovechen las oportunidades económicas y logren salir de la pobreza.”²⁸

La Iniciativa del Piso de Protección Social promueve un enfoque integral hacia la protección social y el fortalecimiento tanto de la oferta como de la demanda para la protección social, en dos dimensiones: i) garantizar una variedad de derechos y transferencias sociales esenciales, monetarios y en especie, que asegure un ingreso mínimo y un sustento seguro para todos, facilitando así el acceso a bienes y servicios esenciales; y ii) garantizar el suministro de un nivel mínimo de bienes y servicios esenciales, tales como salud, agua y saneamiento, educación, vivienda, así como información básica de supervivencia a la que todos puedan tener acceso.

La CEPAL²⁹, hace referencia a la necesidad de gestionar la protección social desde una óptica de integralidad, intersectorialidad, y adaptabilidad de sus acciones, a través de sistemas de políticas de

27 Para conocer mayores detalles respecto a la Iniciativa del Piso de Protección Social impulsada por la OIT, consultar el siguiente enlace: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_141821/lang-es/index.htm

28 Piso de Protección Social para una Globalización Justa e Inclusiva, Informe del Grupo Consultivo presidido por Michelle Bachelet y convocado por la OIT en colaboración con la OMS, OIT, Ginebra, pp 10 y 97, 2011.

29 Cecchini, Simone, y Martínez, Rodrigo, Protección social Inclusiva en América Latina, Una mirada integral, un enfoque de derechos, Naciones Unidas, CEPAL, 2011.

protección y promoción social, más que de programas e intervenciones aisladas. Desde los ministerios de desarrollo social de la región³⁰ se ha llegado también a la conclusión que la articulación intersectorial resulta indispensable para potenciar el impacto de las diversas intervenciones en política social, incluyendo la promoción del empleo y generación de ingresos, el fortalecimiento de las políticas de seguridad alimentaria, y la gestión de la prevención y la protección de las comunidades ante los riesgos y vulnerabilidades resultantes de los desastres.

Asimismo, las autoridades laborales— en el contexto de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) de la OEA— han expresado que “es necesario que las políticas macroeconómicas, laborales, ambientales y sociales sean ejecutadas de manera coordinada para lograr un crecimiento económico fuerte, sostenible y equilibrado, generar y preservar empleo, reducir la pobreza y la economía informal, y mejorar la protección social” y se han comprometido “a trabajar para lograr una mayor coordinación de políticas y acciones, en distintos niveles y ámbitos, colocando al trabajo decente y la inclusión social como objetivos transversales”³¹. Igualmente, los ministros manifestaron que: “impulsaremos la implementación de pisos de protección social adecuados a la situación de cada país, promoveremos regímenes de protección social, sólidos, integrales y sostenibles, y avanzaremos en medidas tendientes a la progresiva formalización de la informalidad, reconociendo que es un fenómeno heterogéneo y multidimensional”³².

Igualmente, y a pesar del principio de universalidad de la protección social, se considera crucial la incorporación de instrumentos diferenciados que permitan atender las necesidades de grupos en situación de vulnerabilidad tales como los niños y niñas, grupos étnicos, las mujeres y los adultos mayores, entre otros; ya que éstos permiten

acercarse de manera más eficiente a la universalidad de la cobertura de los sistemas integrales de protección social y donde prevalezca una cultura de derechos humanos, igualdad y no discriminación que permita la construcción de una sociedad inclusiva con una ciudadanía participativa.

Relacionado a esto mismo, se encuentra la integración de una perspectiva de ciclo de vida al ámbito de la protección social. Dado que la protección social integra las políticas sociales para proteger y empoderar a las personas a lo largo de su ciclo de vida, las diversas expresiones de la protección social, como lo son, entre otros, la educación, vivienda, seguridad alimentaria, empleo decente, y salud, que aportan al desarrollo humano y la salud de las personas deberán ser promovidas y sustentadas con criterio de acción intersectorial. Ello ha sido reafirmado también en el ámbito regional en cuanto a que un enfoque integral de la protección social debe incluir una perspectiva intergeneracional y de ciclo de vida³³.

Desde UNICEF, se enfatiza la necesidad de promover una protección social inclusiva que sea sensible a diferentes dimensiones de exclusión y sus manifestaciones, así como fomentar un abordaje intergeneracional³⁴. Por su lado, la Iniciativa del Piso de Protección Social enfatiza la importancia de garantizar transferencias y servicios durante el ciclo de vida, garantizando el bienestar de los niños, los trabajadores con ingresos insuficientes y los adultos mayores, con énfasis especial en los grupos en situación de vulnerabilidad.

Por lo tanto, la protección social está dirigida a responder no solo a los riesgos que enfrenta toda la población (por ejemplo, desempleo, discapacidad o vejez), sino también a problemas estructurales, como la pobreza y la desigualdad.³⁵

30 Comunicado de la Segunda Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social (2010), OEA.

31 Arts. 11 y 12 de la Declaración de San Salvador de la Comisión Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT), OEA, 2011.

32 Artículo 18 de la Declaración de Medellín de la Comisión Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT), OEA, 2013.

33 Plan de Acción de la Carta Social, eje de intervención 2.

34 Integrated Social Protection Systems, Enhancing Equity for Children, UNICEF Social Protection Strategic Framework, 2012.

35 Simone Cecchini y otros (eds.), Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización, Libros de la CEPAL, N° 136 (LC/G.2644-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2015.

A su vez, una perspectiva de ciclo de vida hace evidente la necesidad de fomentar la adaptabilidad de las políticas de protección social para incorporar las transiciones demográficas que va experimentando nuestra región y las problemáticas que enfrentan diversos sectores de la población. Los países de la región han avanzado³⁶ en diseñar e implementar programas y políticas de protección social dirigidas a grupos diferenciados, y/o que atienden algunos de los desafíos demográficos, como son el caso de los programas de pensiones solidarias, atención a grupos étnicos, iniciativas de desarrollo infantil temprano, los sistemas de cuidado, entre otros. También existe un marcado interés por discutir y abordar las problemáticas particulares que enfrentan algunos sectores de la población, como por ejemplo la carga de trabajo productivo y de cuidado que llevan las mujeres en la región, y cómo las impactan las diversas iniciativas de protección social.

Respecto de la adaptabilidad, desde UNICEF se resalta que, dado que las políticas de protección social atienden las diversas dimensiones de la pobreza, así como las necesidades de las poblaciones que se encuentran en situación de pobreza en ese momento, se debe también atender potenciales situaciones de pobreza e indigencia en el futuro³⁷.

De igual forma, ha ido avanzando en la región un enfoque de derechos humanos en protección social, e impulsos por abordar la agenda de reducción de la pobreza desde esta perspectiva. En este sentido, a la par de que los gobiernos han ido buscando mayor precisión en la implementación de programas para combatir la pobreza, algunos de los países fueron adoptando una visión más amplia de la protección social desde el reconocimiento de los derechos que deben garantizarse a los ciudadanos (Barrantes, Blanco y Rivero 2013). La siguiente sección profundiza este argumento.

36 A modo de ejemplo, en el Tercer Taller de Cooperación Internacional y Política Social organizado por la OEA, junto con la APC de Colombia, se recibieron 34 diferentes programas de protección social de los países para compartir e intercambiar. Estos programas incluyeron varias iniciativas de atención a grupos diferenciados y al acompañamiento del Estado a las diversas etapas del ciclo de vida de las personas.

37 Integrated Social Protection Systems, Enhancing Equity for Children, UNICEF Social Protection Strategic Framework, 2012.

3. Oportunidades de un enfoque de derechos como marco para los sistemas de protección social integrales

Vinculado a estas tendencias en cuanto a la necesidad de mayor coordinación y articulación de la protección social y las orientaciones hacia sistemas integrales de protección social, y la importancia del enfoque de ciclo de vida, se ha visto también en la agenda de desarrollo social de los países un debate en torno al enfoque de derechos en el ámbito de la protección social y la agenda de reducción de la pobreza en los últimos años.

Se considera que los sistemas de protección social “tienen el potencial de contribuir hacia el cumplimiento de los derechos humanos básicos como es el caso del derecho a la alimentación, a la educación y salud, y a combatir la inequidad sistémica” (Schutter y Sepúlveda 2012). En el mismo sentido, se ha argumentado que “la protección social como garantía ciudadana se enfoca fundamentalmente en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, y en seis principios que deberían estar incorporados a nivel conceptual y operativo en los sistemas de protección social: i) igualdad y no discriminación, ii) integralidad, iii) institucionalidad, iv) participación, v) transparencia y acceso a la información y vi) rendición de cuentas; estos principios generan obligaciones de carácter irrenunciable, universal y progresivo de los Estados con sus ciudadanos” (Sepúlveda 2014).

La posibilidad de vincular el ámbito de la protección social y la reducción de la pobreza, con el campo de los derechos humanos, y en particular de los derechos sociales, abre la oportunidad para avanzar en la agenda de desarrollo social. Desde un enfoque de derechos, se asume que la pobreza no es inevitable, que la pobreza atenta contra la dignidad humana más allá de toda medida absoluta y este enfoque permite a su vez empoderar a las personas como sujetos de derechos, como agentes de cambio, y como participantes directos de su propio desarrollo. Un enfoque de derechos brinda mayores insumos y retroalimentación (en términos de participación, acceso, no-discriminación y transparencia) y

apoyo a las políticas de protección social para poder alcanzar mejores resultados en cuanto a una mayor coordinación y menos fragmentación de la oferta de servicios del gobierno. De igual forma, un enfoque basado en derechos abre la puerta a la acción afirmativa, incluye la participación de los sujetos de derechos (en lugar de ser considerados como beneficiarios de los programas), provee un amplio rango de instrumentos para la expansión de la protección social, brinda principios para el diseño e implementación de las políticas públicas, y ofrece un marco normativo para poder orientar todo ello.

A nivel internacional, la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 23 establece que “toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social”. Adicionalmente, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 9 establece que “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social”. La Observación General N° 19 (2007) del artículo 9 del Pacto establece que: “El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo”. Y que “la seguridad social, debido a su carácter redistributivo, desempeña un papel importante para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social”.

En el plano regional, el artículo 9 del Protocolo de San Salvador establece que “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad de que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para

llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto”³⁸. El sistema de monitoreo y seguimiento al cumplimiento por parte de los Estados Parte establece un sistema de indicadores de progreso³⁹, que incorpora desagregaciones por sistemas contributivos, no contributivos, regímenes especiales y programas de atención a los adultos mayores.

Esta herramienta permite medir los avances mediante indicadores estructurales, de procesos y de resultados, dentro de los cuales se puede conocer datos sobre las poblaciones cubiertas por grupo de edad, sexo, origen étnico y quintiles de ingreso de forma desagregada, de varios componentes, que incluyen: porcentaje de población asegurada a un régimen contributivo, por una pensión o jubilación, cobertura por programas de protección social para mayores de 65 años, porcentaje de la población cubierta por sistemas no contributivos, a regímenes especiales, cobertura y jurisdicción de mecanismos de inclusión de quienes realizan trabajo reproductivo o doméstico de cuidado, entre otros. Este proceso (de acceso público⁴⁰) estimula en los Estados un proceso de monitoreo en el cumplimiento de los derechos sociales que a su vez representa un instrumento útil para el diseño y evaluación permanente de las políticas públicas que tienen como objetivo el asegurar el cumplimiento del conjunto de los derechos económicos, sociales y culturales.

38 Artículo 9, Protocolo de San Salvador.

39 Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el Protocolo; OEA; 2015. Los indicadores de progreso fueron aprobadas por todos los Estados Miembros de la OEA por medio de las resoluciones de Asamblea General AG/RES. 2713 (XLII-O12) y AG/RES. 2823 (XLIV-O/14).

40 Informes Nacionales y del GTPSS: <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/informes.asp>

El sistema interamericano de derechos humanos también brinda avances recientes en cuanto al campo de la protección social, en cuanto a la aprobación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, por cuanto reconoce que “Toda persona mayor tiene derecho a la seguridad social que la proteja para llevar una vida digna. Los Estados Parte promoverán progresivamente, dentro de los recursos disponibles, que la persona mayor reciba un ingreso para una vida digna a través de los sistemas de seguridad social y otros mecanismos flexibles de protección social”⁴¹. Adicionalmente, este instrumento determina que “la persona mayor tiene derecho a un sistema integral de cuidados que provea la protección y promoción de la salud, cobertura de servicios sociales, seguridad alimentaria y nutricional, agua, vestuario y vivienda; promoviendo que la persona mayor pueda decidir permanecer en su hogar y mantener su independencia y autonomía” argumentando que los Estados Parte deberán “adoptar medidas tendientes a desarrollar un sistema integral de cuidados que tenga especialmente en cuenta la perspectiva de género y el respeto a la dignidad e integridad física y mental de la persona mayor⁴²”. Esto último representa un gran avance en la agenda de protección social en cuanto a la inclusión de sistemas de cuidados, que ha sido un tema que ha ido emergiendo cada vez con mayor fuerza.

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

41 Artículo 17 de la Convención.

42 Artículo 12 de la Convención.

Pese a avances significativos en la región y algunos de los éxitos de los programas de TMC, estos no necesariamente han logrado constituir una política inclusiva y sostenible de la protección social. Se argumenta que los TMC “no han buscado trascender la mirada en quienes viven en situación de pobreza e indigencia y no han promovido garantías integrales de protección al conjunto de la ciudadanía, como tampoco una articulación activa entre los distintos sectores de la política social, se alejan de garantizar el efectivo principio de igualdad” (Pautassi 2013). Dicho principio, “ha sido interpretado por los órganos del sistema de Derechos Humanos como un principio absoluto, que no admite excepciones, y por lo tanto, aquellas normas, o políticas que establecen distinciones arbitrarias fundadas en categorías tales como el sexo, raza, religión, idioma, opinión política o posición económica, deben interpretarse con los alcances descriptos respecto de las normas y medidas regresivas en materia de derechos sociales. Es decir, la ley, programa o política en cuestión se presume inválida, y es el Estado quien debe demostrar la necesidad y racionalidad de tal distinción. Por ende, la política social debe cumplir con sus obligaciones y el goce efectivo de derechos en condiciones de igualdad no es un reto pendiente sino un imperativo de cumplimiento efectivo”(ídem).

En un informe del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) de las Naciones Unidas se promueve la aplicación de los principios centrales del marco de los derechos humanos al diseño, implementación y evaluación de las políticas de protección social, es decir, no solamente a los resultados finales, sino a todo el proceso desde el diseño de estas políticas (Sepúlveda 2012). Desde esta perspectiva se argumenta que los sistemas de protección social que se basan en un enfoque de derechos tienen mayores posibilidades de ser sostenibles, y de contribuir efectivamente a la erradicación de la pobreza. En el mismo sentido, la resolución aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas sobre extrema pobreza y

derechos humanos⁴³ alienta a los Estados a que, al concebir, ejecutar, supervisar y evaluar los programas de protección social, velen por la incorporación de la perspectiva de género y la promoción y protección de todos los derechos humanos, en consonancia con sus obligaciones con las normas internacionales de derechos humanos.

En función de esta evolución de la agenda de protección social y reducción de la pobreza desde una visión multidimensional y con enfoque intersectorial, y en cuanto a avances en el debate el enfoque de derechos humanos en protección social, desde la OEA se propició una serie de Declaraciones Conjuntas en materia de protección social desde un enfoque de derechos con socios claves del sistema de Naciones Unidas.

43 Resolución A/RES/67/164: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/164&referer=http://www.un.org/en/ga/67/resolutions.shtml&Lang=S

RIPSO: Declaraciones Conjuntas en Protección Social

En el marco de la agenda de protección social impulsada por la OEA, se firmaron estas Declaraciones Conjuntas con varias agencias internacionales desde un enfoque de derechos.

UNICEF- Infancia: Una prioridad para la Red Inter-Americana de Protección Social

La protección social constituye un medio para proteger, administrar, prevenir y superar situaciones adversas que afectan el bienestar de las personas, al mismo tiempo eliminar barreras que obstaculizan el alcance de ciertas metas y progreso de los niños. La protección social fortalece la capacidad de las familias de cuidar a los niños con equidad. La Convención sobre los Derechos del Niño enmarca el derecho de los niños, niñas y adolescentes a la protección social. Con la finalidad de contribuir a la realización de los derechos de los niños a la salud, nutrición protección del abuso y explotación, educación y un nivel adecuado de vida, se requiere implementar un sistema de protección social que tenga en cuenta las necesidades de la infancia. Texto completo disponible en:

<http://redproteccionsocial.org/sites/default/files/RIPSO%20-%20UNICEF%20%28ESP%29.pdf>

OIT - Protección Social y Trabajo Decente: Compromisos para la Prosperidad

La Iniciativa del Piso de Protección Social reconoce la importancia estratégica de la protección social universal y promueve un enfoque integral hacia la protección social y el fortalecimiento tanto de la oferta como de la demanda:

1. Garantizar una variedad de derechos y transferencias sociales esenciales, monetarios y en especie, que asegure un ingreso mínimo y un sustento seguro para todos, facilitando así el acceso a bienes y servicios esenciales.
2. Garantizar el suministro de un nivel mínimo de bienes y servicios esenciales, tales como salud, agua y saneamiento, educación, vivienda, así como información básica de supervivencia a la que todos puedan tener acceso.

Texto completo disponible en:

<http://redproteccionsocial.org/sites/default/files/Declaracion%20Conjunta%20OEA-OIT.pdf>

FAO - La Seguridad Alimentaria: Una prioridad para la Red Interamericana de Protección Social

Para contribuir a la realización del derecho a la alimentación adecuada de forma interdependiente con otros derechos sociales, se requiere implementar sistemas integrales de protección social de forma coordinada con políticas amplias para la promoción de capacidades y el desarrollo local, además de fortalecer los mercados agroalimentarios y la inclusión económica y social desde una perspectiva de desarrollo socialmente sustentable. Texto completo disponible en:

http://www.redproteccionsocial.org/sites/default/files/declaracion_conjunta_oea_-_fao.pdf

OPS/OMS - La Protección Social en Salud: Avanzando hacia la Cobertura Universal de la Salud

La protección social en Salud se garantiza mediante el avance progresivo hacia la Cobertura Universal de Salud, y, en particular, al conseguir que todas las personas y comunidades tengan acceso equitativo a los servicios integrales y de calidad, legalmente garantizados, que necesiten, a lo largo de todo el ciclo de vida, y sin dificultad financiera. Texto completo disponible en:

http://redproteccionsocial.org/sites/default/files/oea-paho_declaracion_conjunta_final.pdf

En el ámbito nacional, varios de los países de la región -incluyendo Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela- han reconocido a nivel constitucional el derecho a la seguridad social/protección social, y se han visto algunos avances en cuanto a la incorporación de un enfoque de derechos en las políticas de protección social y la agenda de reducción de la pobreza.

A modo de ejemplo, en el caso de México desde el 2004 la Ley General de Desarrollo Social establece garantías para el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución, asegurando así el acceso de toda la población al desarrollo social; además, plantea una política social que incluya en su diseño, implementación y evaluación una visión integral donde se consideren derechos para el desarrollo social a la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación⁴⁴. Aplicando este enfoque, es que en México se considera que la estrategia de erradicación de la pobreza requiere garantizar el bienestar económico de la población y el ejercicio pleno de los derechos sociales consagrados en la Constitución. Una particularidad del sistema mexicano es la incorporación del derecho de audiencia (un procedimiento administrativo, establecido en las Reglas de Operación de PROSPERA⁴⁵), con el cual el titular de cualquier programa social puede ejercer el procedimiento de Garantía de Audiencia para solicitar una explicación en caso de haber sido dado de baja, a efecto de hacer valer sus derechos ante una suspensión de apoyos por tiempo indefinido o de manera definitiva. Con ello, se evitan prácticas discrecionales y se contribuye a la transparencia en los procesos de incorporación y permanencia del programa.

Otro ejemplo es el de Ecuador, que se ve reflejado en el Plan Nacional para el Buen Vivir como documento de planificación, acompañado a su vez por las agendas sectoriales. Desde allí, se conciben los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales, desde un concepto y visión del mundo nacido en las concepciones tradicionales andinas: el Buen Vivir es el Sumak Kawsay⁴⁶. La Constitución del Ecuador

44 Fuente de información: presentación de Secretaría De Desarrollo Social/México en 3er Encuentro del MPPN sobre Pobreza Multidimensional organizado por Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) y el Gobierno Colombiano en junio de 2015.

45 Ver Diario Oficial de la Federación, DOF: 30/12/2015, visitado en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421756&fecha=30/12/2015

46 Presentación de Secretaría Técnica para la Erradicación de la Pobreza/Ecuador en 3er Encuentro del MPPN sobre Pobreza Multidimensional organizado por Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI) y el Gobierno Colombiano en

consagra como deber primordial del Estado planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y redistribuir equitativamente la riqueza para alcanzar el buen vivir. Un ejemplo en la aplicación es la Estrategia Nacional para la Igualdad y la Erradicación de la Pobreza (ENIEP), y la concepción de la pobreza desde la negación de los derechos.

Recientemente, en el plano regional de los países aprobaron el documento de Compromisos para el Desarrollo Social “Equidad e Inclusión Social: Superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas” en el foro ministerial de desarrollo social de la OEA, el cual llama a “avanzar hacia sistemas de protección social integrales acordes a los contextos nacionales, que pueden incluir un enfoque de derechos, según corresponda, y que tengan en cuenta las diferentes necesidades de las personas a lo largo del ciclo de vida”⁴⁷. En este compromiso también se enfatiza la relevancia de promover la perspectiva de género en las políticas de desarrollo social y de las contribuciones de las mujeres al desarrollo, incluyendo su trabajo no remunerado en los ámbitos doméstico y de cuidado⁴⁸.

Los marcos normativos e institucionales que se han establecido en años recientes en la región han permitido fortalecer las políticas de protección social. Pese a estos avances, aún quedan importantes retos en el desarrollo y consolidación de sistemas integrados y universales de protección social, así como en hacer efectivo el enfoque de derechos en las políticas públicas en la materia. En particular, aún hay mucho que trabajar respecto a la falta de políticas integrales, coherentes y coordinadas, así como con la falta de espacios que permitan una mayor integración entre los diferentes sectores y organismos. Un enfoque basado en derechos proporciona el marco conceptual adecuado, así como el marco jurídico

necesario para trabajar hacia sistemas más integrados y universales de protección social (Barrantes 2016). Esto funciona en ambas direcciones, ya que los programas y políticas de protección social más integradas y menos fragmentadas abonan el terreno para un enfoque de derechos de la protección social, garantizando sistemas universales.

Tomando en cuenta que las políticas de protección social, programas y servicios son generalmente formulados y ejecutados por distintos organismos y distintos niveles de gobierno, es esencial hacer frente a la fragmentación y falta de coordinación (Barrantes 2016). Un factor clave en el análisis de los obstáculos de los sistemas integrales de protección social y la falta de coordinación son las capacidades estatales. En este contexto, más allá de las capacidades técnicas e institucionales, la fragmentación es un indicador que refleja claramente las debilidades en un Estado. En el contexto del mecanismo de seguimiento al PSS por medio de los indicadores de progreso, se incorpora una categoría transversal que aplica a todos los derechos sociales, que es la de capacidades estatales o institucionales; y se considera que justamente la fragmentación “debido a deficiencias en la coordinación y falta de comunicación entre las agencias o por ausencia de políticas integrales y registros adecuados es un indicador de debilidad de capacidades estatales”⁴⁹. Cuando existe fragmentación en la prestación de políticas sociales se puede debilitar el impacto de las mismas, y no quedan claras las responsabilidades de cada actor involucrado, por lo tanto, la capacidad para evaluar y mejorar los resultados de cada actividad se vuelve muy compleja (Barrantes 2016).

Por lo tanto, la coordinación intersectorial se ha considerado como esencial para ampliar el impacto de una diversidad de intervenciones de políticas sociales, fomentando a todos los sectores de la sociedad -incluyendo la sociedad civil, no gubernamental, sector privado y la comunidad académica- a colaborar, a pesar del papel central del Estado

junio de 2015; y Agenda Social al 2017 del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2014

47 III Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social realizada en el marco del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), en julio de 2016.

48 Idem.

49 AG/RES. 2713 (XLII-O/12) Documento de Indicadores de Progreso para la Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador, Primer Agrupamiento de Derechos, OEA, párrafo 42. Para ver documento de indicadores de progreso completo: <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/pssv-indicadores-es.pdf>

en la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Con un marco normativo claro que establecen las responsabilidades y funciones en la aplicación y ejecución de programas de protección social, se facilita el ambiente para una mejor coordinación y menor fragmentación.

4. Conclusiones

Dado que la protección social ha pasado a ser una prioridad en la agenda de desarrollo social de los países y un elemento esencial en la lucha contra la pobreza y la inequidad en la región, se considera de vital importancia que los países aborden dicha agenda desde un enfoque multidimensional e intersectorial. Se han dado considerables avances en la región en cuanto al diseño e implementación de esquemas de protección social no contributiva, sin embargo, cabe recordar que es necesario que los mismos se fundamenten en los derechos de la ciudadanía. Se considera que el enfoque de derechos ofrece a los países una oportunidad para consolidar sistemas integrales de protección social que articulen y coordinen la diversidad de programas y políticas existentes, teniendo en cuenta que la fragmentación no es conducente a efectivizar los derechos sociales de los ciudadanos y ciudadanas de la región.

Dentro de este contexto se puede afirmar que la región tiene un consenso normativo y político suficiente para poder avanzar hacia sistemas más integrados de protección social basado en un enfoque de derechos humanos. Un enfoque basado en los derechos humanos para la protección social abre la puerta a la acción afirmativa, implica la participación de los titulares de derechos a lo largo de todo el ciclo de vida, ofrece una amplia gama de instrumentos para la ampliación de la protección social, los principios para la elaboración de políticas, proporciona un marco legal para la coordinación intersectorial y en última instancia, cambia la forma en que las entidades implicadas llevan

a cabo su trabajo de manera que se hace más efectiva.

Desde la OEA se cuenta con instrumentos vinculantes sobre DESC que establecen las obligaciones de los Estados Parte y un reconocimiento explícito de los derechos sociales; con mecanismos operativos para traducir estas obligaciones en medidas para efectivizarlos; con herramientas robustas para superar la dicotomía de excluido/incluido para así poder avanzar con respuestas integrales basadas en derechos; con iniciativas y mandatos respecto al desarrollo social y el rol del Estado en la agenda de reducción de la pobreza, así como con foros políticos de alto nivel para apoyar esta agenda regional desde un enfoque multidimensional e intersectorial, y para avanzar la agenda de los derechos sociales.

Bibliografía

- Barrantes A. 2016. *Inter-sectoral Coordination, Social Protection and Human Rights: A virtuous circle*. UNRISD. Disponible en: <http://socialprotection-humanrights.org/expertcom/inter-sectoral-coordination-social-protection-human-rights-virtuous-circle/>
- Barrantes, Alexandra, Laura Blanco, y Francisca Rivero. 2013. “Innovación e intercambio: la protección social en la práctica, Tercer Taller sobre Política Social y Cooperación Internacional: Desafío para los Ministerios de Desarrollo Social y la Red Interamericana de Protección Social”. RIPS/OEA. Disponible en: http://redproteccionsocial.org/sites/default/files/la_proteccion_social_en_la_practica_-_web.pdf
- Carta de la Organización de los Estados Americanos. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.pdf
- Carta Democrática Interamericana. Disponible en: http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm
- Carta Social de las Américas. Disponible en: https://www.oas.org/docs/publications/carta_social_de_las_americas.doc
- Cecchini, Simone, Filgueira, F. Robles, C. 2014. “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe. Una perspectiva comparada”, serie Políticas Sociales, N° 202 (LC/L.3856), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini, Simone, y Rodrigo Martínez, Protección social Inclusiva en América Latina. 2011. Una mirada integral, un enfoque de derechos, Naciones Unidas, CEPAL.
- CEPAL. 2006. La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad, (LC/G.2294 (SES.31/3)), Santiago de Chile
- Comunicado de la Primera Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social en el ámbito del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral de la OEA “Protección Social y Gobernabilidad Democrática en las Américas” Reñaca, Chile julio 2008.
- Comunicado de la Segunda Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social en el ámbito del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral de la OEA “Fortaleciendo y brindando sostenibilidad a los sistemas de protección social”, Cali, julio 2010.
- De Schutter, Olivier y Magdalena Sepúlveda. 2012. “Underwriting the Poor, A Global Fund for Social Protection” *Briefing Note 07*.
- Gacitúa-Marió, E., A. Norton y S. Georgieva. 2009. Building Equality and Opportunity through Social Guarantees: New Approaches to Public Policy and the Realization of Rights, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gentilini, U. 2009. Social protection in the “real world”: Issues, models and challenges. *Development Policy Review* 27, no. 2: 147–166.
- Gentilini U, Were Omamo S. 2011. “Social protection 2.0: Exploring issues, evidence and debates in a globalizing world”. *Food Policy* 36.
- Hopenhayn, M. 2007. “Derechos sociales, deudas pendientes y necesidad de un nuevo pacto social”, Notas de Población, N° 85 (LC/G.2346-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Organización de los Estados Americanos. 2015. “Indicadores de Progreso para la Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador”. Disponible en: <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/docs/pssv-indicadores-es.pdf>
- Integrated Social Protection Systems. 2012. *Enhancing Equity for Children*. UNICEF Social Protection Strategic Framework.
- Plan de Acción de la Carta Social de las Américas (Aprobado por el Consejo Permanente, en la sesión conjunta celebrada el 11 de febrero de 2015, ad referendum del cuadragésimo quinto período ordinario de sesiones de la Asamblea General).
- Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HHR_PovertyReductionsStrategies_WHO_SP.pdf
- Los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2012 http://www.ohchr.org/Documents/Publications/OHCHR_ExtremePovertyandHumanRights_SP.pdf
- Sepúlveda, Magdalena, y Nyst, Carly. 2012. The Human Rights Approach to Social Protection, Ministry Foreign Affairs of Finland.
- Sepúlveda, M. “De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina”, serie Políticas Sociales, N° 189 (LC/L.3788), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014, página 21-3



PARTE II

SISTEMAS DE
PROTECCIÓN SOCIAL:
UN BALANCE DESDE LAS
AMÉRICAS

CAPÍTULO

4

LA AGENDA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y LAS ESTRATEGIAS DE GRADUACIÓN: EXPERIENCIAS NACIONALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Tatiana Rincón

*Este artículo contó con el apoyo de Covadonga Juez
y Carolina de Miranda de Fundación Capital

Nelsy Ordoñez ha nacido y crecido en Sitionuevo (Magdalena) en Colombia, y desde pequeña supo que ahí quería establecer su hogar. Ella y su marido, Carlos Manuel, trabajaban cuidando una finca ajena y soñaban con tener su propio espacio, una casa donde ver crecer a sus cuatro hijos.

“Un día, una señora se vino a la casa donde yo trabajaba preguntando por mi y me habló del programa “Produciendo por mi Futuro”, recuerda. “Yo antes no sabía cuánto gastaba, cuánto se iba en transporte, o en la merienda de mis hijos... y tampoco ahorrraba mucho”. El proyecto no sólo le enseñó a llevar las cuentas, sino también a trabajar en familia y en comunidad. La gestora le ayudó a poner sobre el papel su idea de negocio, y se decidió por la cría de pollos, pues desde pequeña, en la casa paterna, se ha manejado a la perfección con animales y plantas. Con el desembolso, ella y su marido compraron comida, acondicionaron un espacio y compraron su primera caja de cien pollitos. Nelsy habla con profesionalidad y con pasión de los costes, los cuidados, el desempeño y los gastos de su negocio, que combinado con su nueva gestión del ahorro, pronto empezó a darles beneficios.

Ahí, la idea de tener su propia casa prendió con más fuerza. Su papá les ofreció una parcela y aceptaron felices; tenían 400,000 pesos ahorrados (130 USD). “Comenzamos a limpiar la tierra, vimos que podíamos comprar 10 láminas de material y con eso tener un cuarto hecho... iríamos poco a poco, no teníamos prisa

pero sí teníamos el sueño”. La pareja trabajaba en la finca por la mañana y en la casa de sus sueños cuando acababa la jornada. Un domingo, invitaron a familiares y amigos a un rico sancocho y ese día todos ayudaron a levantar las vigas de su futura casa, “en ocho días pusimos el techo, los dos siguientes colocamos las tablas, después mi padre hizo las puertas... y los niños estaban como locos por mudarse”.



Nelsy y su familia en la casa que ellos mismos construyeron.
(Covadonga Juez, Fundación Capital, 2016)

Tras la capacitación, Nelsy sabe cómo salir adelante incluso cuando “las cosas se tuercen, si una cosa no funciona, hay que adaptarse, pero no darse por vencido”, asegura. Este año, por ejemplo, sus cuidadosos cálculos le mostraron que los costos del mantenimiento de pollitos eran muy elevados, así que decidió dar un giro a su negocio, compraron semillas y plantaron en toda la parcela. “Tenemos berenjenas, cilantro, pimentones, toronjil, albahaca...”, dice Nelsy señalando la huerta. Además, ella y su marido acondicionaron el galponcito para acomodar a dos primos jóvenes que han tenido su primer hijo, “me gusta que puedan tener su propio espacio, yo sé lo importante que es eso”, sonríe. Cuando los costos bajen, volverán a la cría de pollos.



Nelsy acompañada de su hija menor en la huerta.
(Covadonga Juez, Fundación Capital, 2016)

Nelsy recuerda bien la fecha en la que cruzaron el riachuelo con todas sus cosas para la mudanza, “fue en abril de 2014”, dice orgullosa, “ya llevamos 2 años aquí, y los niños están enamorados de la casa, les gusta poner su música, correr libremente por el patio... les encanta”. Nelsy sonríe y pregunta “¿Sabes la historia que nos contaron en las capacitaciones sobre el queso y el ratón? Pues yo hago igual, salgo a buscar la cosas, no me quedo esperando a que lleguen”.

I Una década de avances ● en protección social

Durante la última década, los países latinoamericanos han presentado grandes avances en materia de reducción de la pobreza. La década del 2000 fue una de las épocas de mayor crecimiento económico. El producto interno bruto per cápita creció a una tasa media de 2,5% entre los años 2000 y 2012. La combinación del crecimiento económico, la mejoría en los indicadores del mercado de trabajo, y políticas sociales

acertadas llevaron a una caída de más del 16% en los niveles de pobreza de la región. La línea de pobreza pasó de 41,6% en 2003 para 25,3% en el 2012. En total, un impresionante número de 70 millones de personas superó la línea de pobreza (Vakis, Rogolini y Lucchetti 2015). Otro resultado importante de este cambio fue el aumento de la clase media, que pasó del 23% de la población en el 2003 al 34% en el 2012. En el 2010, la clase media superó, por primera vez en la historia de América Latina, el número de personas viviendo debajo de la línea de pobreza (Ferreira et al. 2012; Vakis, Rogolini y Lucchetti 2015).

En materia de política social hubo grandes aciertos durante este tiempo, especialmente en el ámbito de la protección social, entendida como un conjunto de acciones que buscan:

- Garantizar un mínimo estándar de dignidad y bienestar para todas las personas a lo largo de su ciclo de vida,
- Ayudar a los individuos y sus hogares a confrontar el riesgo y la adversidad, y
- Acrecentar el estatus social, dignidad y derechos de los excluidos y marginalizados.

En síntesis, a través de las políticas de protección social no contributiva se busca proteger a los pobres de las peores formas de destitución y de caer aún más en la pobreza cuando se producen choques económicos.

El programa más extendido y consolidado en materia de protección social en la región son las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), que actúan como redes de protección social y que en la mayor parte de la región se condicionan a la asistencia escolar y a los chequeos médicos regulares para los menores de las familias. A través de las transferencias se busca romper pobreza intergeneracional, considerando que niños educados y sanos pueden tener mejores oportunidades y posibilidades que sus padres.

Adicionalmente, los programas de transferencias se encuentran entre los programas que han sido más evaluados¹. Se ha probado que estas redes de protección social mitigan la pobreza extrema a través de la redistribución de recursos, ayudan a los hogares a invertir en su futuro y administrar riesgos². Cuando las situaciones son difíciles, los programas de transferencias ayudan a salvar vidas, y cuando las cosas están mejor, y los programas de TMC están bien diseñados e implementados, ayudan a construir activos (Grosh et al. 2008).

Las transferencias son uno de los pilares fundamentales en materia de reducción de la pobreza y de la política social, esta última está integrada no sólo por las redes de protección social, sino por los programas contributivos de seguridad social (como pensiones y seguro de desempleo), y de una manera más amplia por el resto de la política social, en particular salud, educación y vivienda.

Considerando los impactos positivos en la región, en la mayoría de países latinoamericanos los programas de transferencias son leyes, lo que los hace menos vulnerables a los cambios políticos y es una garantía para su continuidad. En general, son programas maduros, siendo los más antiguos “Bolsa Familia”, en Brasil, y “Prospera”, en México, que constituyen un

1 Por ejemplo, Fiszbein y Schady dicen que los TMC aumentaron el consumo de las familias participantes entre un 7 y un 10% en Brasil, Colombia y México, y 29,3% en Nicaragua. Según los mismos autores, en Nicaragua se redujo la tasa de pobreza entre el 5% y el 7%, y la brecha de pobreza entre un 9% y un 13%. En Colombia, ellos estiman que la brecha de pobreza se redujo en casi un 7%, debido al impacto del programa del gobierno colombiano “Más Familias en Acción”. (Fiszbein y Schady 2009). En los hogares más pobres de Brasil, los TMC pueden representar hasta el 10% del ingreso total de las familias participantes. (Soares, Ribas y Osorio 2007). Soares sostiene que los TMCs fueron responsables de la mejora en el coeficiente de Gini tanto en Brasil como en México, que cayeron 4.7% y 5% en el periodo comprendido entre 1995 y 2004 respectivamente. Se atribuye en 21% la mejora de este indicador a los programas de TMC. (Soares, Ribas y Osorio 2007). Según el Ministerio do Desenvolvimento Social (MDS) de Brasil, la asistencia escolar de los niños de hogares participantes es un 20% mayor que la de niños de hogares no participantes, entre otros (MD 2012).

2 En México, el 12% de las transferencias son invertidas por las familias en sus pequeñas actividades productivas, y quienes recibieron mayores transferencias, invirtieron también en mayor proporción (Gertler, Martínez y Rubio-Codina 2006).

Gráfico No. 1
Política Social



Fuente: Fundación Capital, Elaboración propia

referente no sólo para los programas de transferencia que se diseñaron posteriormente en el resto de América Latina, sino para los que se han diseñado en otros continentes como África.

Sin embargo, y a pesar de las impresionantes cifras de reducción de la pobreza, las inequidades persisten en la región. El 10% más rico de América Latina gana en promedio 14 veces más que el 40% más pobre³. Adicionalmente, hay que considerar que muchas de las personas que dejaron la pobreza en los últimos años no pasaron a integrar la clase media, pero sí una clase de personas “vulnerables” que permanecen en riesgo de retornar a la situación de pobreza extrema si tienen que enfrentar un pequeño choque. Los pobres crónicos, aquellos que no cuentan con activos para generar suficiente ingreso, aún en buenos años (Grosh et al. 2008), que nacieron en la pobreza y que nunca han salido de ella, fueron los menos beneficiados por los avances económicos; en otras palabras, fueron dejados atrás. Adicionalmente, la perspectiva de salir de la pobreza disminuye en la medida en que la inversión social cae, debido a la desaceleración económica y la caída en los precios de las materias primas⁴.

³ Al analizar los datos tributarios que ayudan a captar mejor el ingreso de los más ricos, las disparidades se acentúan más. En Colombia, por ejemplo, el 1% más rico percibe el 20,5% de los ingresos totales del país. En Uruguay este porcentaje es del 14% (2012) y en Argentina de 16,8% (2007). Las disparidades de ingreso se perpetúan en otros ámbitos como la educación. Por ejemplo, al comparar el quintil más rico y más pobre de los jóvenes entre 20 a 24 años, el 80% de los jóvenes más ricos concluyeron la secundaria, mientras que tan sólo el 34% de los jóvenes más pobres terminaron sus estudios (CEPAL 2015).

⁴ El PIB regional que en el 2010 era del 6%, pasó al 0,8% en el 2014. Así mismo el mercado laboral se ha deteriorado, lo que tiende a afectar de manera directa a los

Hoy más que nunca, un aspecto fundamental de la actual agenda de la región es cómo pasar de la protección social a la promoción social, entendiendo esta última como el conjunto de iniciativas que buscan promover la independencia de los hogares, al permitirles invertir y acrecentar sus activos. (Grosh et al. 2008)

La gran mayoría de hacedores de política de la región están encarando el desafío de cómo seguir consolidando su sistema de protección social, a pesar del declive general de los presupuestos públicos y de la desaceleración económica. El propósito consiste en llevar su política de protección social un paso más allá, y volverla una política de promoción social, en la que los participantes de los programas de transferencias sean más productivos y menos dependientes. De allí el creciente interés en las políticas de graduación.

Gráfico No. 2
Esferas de la Protección



pobres (Vakis, Rogolini y Lucchetti 2015).

II. ¿Qué es la graduación y cuál es su articulación con la protección y promoción social?

Graduación es un término confuso, que tiene diversos significados, y dependiendo de los mismos se derivan diferentes implicaciones en materia de política social. El debate en torno a la definición de graduación es permanente y recurrente. A continuación se presentan brevemente algunas líneas en torno al mismo.

Graduación de la Red de Protección Social (*Graduation Out*)

Debido a la escala de los programas de transferencias monetarias en América Latina (llegan a 129 millones de personas de los 168 millones viviendo en pobreza de la región y de los cuales 70 millones son extremadamente pobres), existen preocupaciones sobre la carga fiscal de estos programas. A pesar de que los programas de TMC suponen tan sólo el 0,3% - 0,4% del PIB en América Latina (Paes-Sousa, Regalia y Stampini 2013), algunos hacedores de política y ciertos grupos de presión quisieran reducir el tamaño de los programas de transferencias. Si bien es cierto que los participantes salen del programa de manera “natural”, porque los niños cumplen la mayoría de edad o porque terminan el ciclo escolar, existen quienes abogan por una salida temprana de la red de protección social.

Nuestra preocupación con una “graduación temprana” de la red de protección social y no “natural” consiste en que una graduación temprana no permite garantizar el logro del objetivo final de los programas de transferencias, es decir, romper el ciclo de pobreza intergeneracional. Ciertamente, en algunos países se han creado programas de transferencias adicionales, orientados a incentivar a esos jóvenes para que continúen con su formación, a través de programas como “Jóvenes en Acción” en Colombia, o “Renda Melhor Jovem” del Estado de Río de Janeiro en Brasil, para que así puedan estar mejor calificados e ingresar al mercado laboral y romper el ciclo de pobreza

intergeneracional, ruptura que no se produce automáticamente tan sólo con terminar la educación secundaria.

Graduación entre Programas Sociales (*Graduation Through*)

Uno de los principales retos de la política social consiste en la articulación y coordinación entre programas. Como se presentó anteriormente, la política social articula al menos las redes de protección social, la seguridad social contributiva y las políticas de salud, vivienda y educación. Para lograr una salida sostenible de la pobreza, estas políticas deben ser coordinadas de una manera eficiente y efectiva, pero la realidad es que lograr esta coordinación es uno de los principales desafíos que enfrenta la política social, no sólo en América Latina sino en todo el mundo. A menudo, la implementación de estos programas se lleva a cabo desde diferentes instituciones y ministerios, que con frecuencia no coordinan sus programas, e incluso la alineación y coordinación intra-institucional es también un gran reto para algunas instituciones.

Si la población en situación de pobreza lograra acceder de manera articulada a los diferentes servicios que presta el Estado, la inversión social sería más eficiente. Crear esas “rutas y mecanismos de articulación” para que exista una focalización única y eficiente de los programas derivados de la política social, y que los participantes de un programa de transferencias puedan tener, por ejemplo, acceso prioritario a la salud o a la vivienda, es parte de esa graduación entre programas sociales, para que al salir de un programa los participantes puedan seguir en otro y avancen en la senda de desarrollo.

Por ejemplo, Nelsy Ordoñez forma parte de “Más Familias en Acción”, el programa de transferencias monetarias condicionadas del gobierno de Colombia, por sus dos hijos menores. Sus dos hijos mayores, forman parte de “Jóvenes en Acción”, y ella también participó en “Produciendo por mi Futuro” durante los años 2013 y 2014.

Graduación hacia Medios de Vida (*Graduation Into Livelihoods*)

Esto se refiere al fortalecimiento de los activos productivos, financieros, humanos y sociales de las personas que viven en condición de pobreza extrema, de tal manera que puedan ser auto-suficientes, generar la capacidad para resistir pequeños choques (resiliencia), y continuar en la senda de desarrollo por su propia cuenta. Esta definición, adoptada por Fundación Capital, coincide con la que manejan varias instituciones de desarrollo, como el *Consultative Group to Assist the Poor (CGAP)*, la Fundación Ford, y la gran mayoría de gobiernos de la región.

La gran mayoría de gobiernos latinoamericanos ha establecido desde hace mucho tiempo programas de “inclusión productiva”. Muchos de ellos con metodologías interesantes y resultados importantes, pero la mayoría de estos programas sólo alcanzan un pequeño número de participantes, son de difícil implementación y, en su mayoría, acompañan los emprendimientos, asociaciones o colectividades conformadas en su mayoría por personas de clase media baja. Por lo tanto, los pobres extremos, que a menudo presentan altos niveles de alfabetismo funcional⁵, se encuentran excluidos de esta oferta que brinda el Estado.

La mayoría de receptores de los programas de transferencias monetarias en América Latina son pobres y pobres extremos, que a menudo quedan excluidos de la oferta social en materia de “inclusión productiva.” Los programas de “Graduación Hacia los Medios de vida” llegan a esos pobres extremos, aquellos que normalmente se quedan atrás, creando un puente para que puedan tener a futuro acceso a otro tipo de oferta productiva e iniciar una senda de desarrollo. La “*Graduación Hacia los Medios de Vida*” es una de las formas de pasar de la protección a la promoción en los sistemas de protección social. Bajo esta concepción, Fundación Capital ha venido co-diseñando con los gobiernos nacionales programas de “graduación” o “inclusión productiva para familias en condición de pobreza extrema”.

⁵ Incapacidad de un individuo de leer, escribir y hacer cálculos básicos de manera adecuada en situaciones cotidianas. El analfabetismo consiste en no tener capacidad absoluta en lecto - escritura y cálculo.

Durante los años 2013 y 2014, el Departamento para la Prosperidad Social del Gobierno de Colombia implementó una iniciativa piloto de graduación en la que participó la señora Sol Altamar. Hace algunos días fuimos a visitarla y ella nos compartió su historia:

Branding, control de calidad, marketing, servicio al cliente, estudios de mercado... Sol no usaría estas palabras, pero maneja su pequeño negocio incorporando a la perfección estas técnicas empresariales: definió con cuidado el nombre de su tiendita, colocó un bonito cartel en la puerta para que todo el mundo la conociera, revisa minuciosamente el producto que le entregan sus proveedores, ofrece pequeñas promociones, asegura un buen trato y su mejor sonrisa a todos sus clientes y toma buena nota de los productos que la gente solicita en su pequeña miscelánea.



Sol Altamar y su tienda “La Estrella”
Covadonga Juez, Fundación Capital, 2016

Sol es también de Sitionuevo (Magdalena) en Colombia, y siempre ha sido una mujer esforzada y trabajadora. A los 16 años empezó a laborar en casas ajenas, en la cercana ciudad de Barranquilla, pero desde niña ayudaba a sus padres con la venta de algunos productos de forma ambulante. “Se me daba bien vender cosas, y me gustaba”, recuerda, por eso al casarse volvió a vender en la calle: yuca, guineo, habichuelas, papas... y otras cosas procedentes del sembrado de su marido. Ahí dice que empezó a fraguarse el sueño de tener su tiendita, un lugar propio al que dedicarse en cuerpo y alma sin la fatiga de recorrerse las calles.

Una amiga le habló del programa “Produciendo por mi Futuro”. “Eso está hecho para ti, que te gusta ahorrar y trabajar”, le dijo. Y ella no lo dudó. Cuando supo que recibiría un apoyo económico y capacitación para poner en marcha su sueño, se dijo que tendría que aprovecharlo al máximo. En una de las primeras actividades, recuerda, les pidieron plasmar en papel su sueño, su idea de negocio, y ella lo tuvo muy claro: dibujó una tienda asombrosamente parecida a la que ahora regenta. Con el primer desembolso recibido, compró unas estanterías, un peso y un mostrador.



Perfil de negocio de Sol Altamar elaborado en abril de 2013
Covadonga Juez, Fundación Capital, 2016

Sol no terminó la escuela primaria, aunque sus padres le enseñaron a leer y a sumar. “Yo no sé mucho de matemáticas”, dice, por eso se asustó cuando les entregaron unos libros, cuadernos y una calculadora, pero pronto aprendió a “llevar las cuentas”. Conserva todo el material en perfecto estado y lo muestra con orgullo, el manual está lleno de anotaciones y marcas; “lo he repasado ochenta veces”, sonríe, “porque me cuesta recordar las cosas y porque me gusta mucho lo que dice”. Con el apoyo de la gestora, incluso aprendió a usar una tableta digital. Y con todo lo aprendido, el negocio estaba en marcha.

Comenzó a vender “de a poquito”, y a invertir lo que ganaba en nuevos productos “y enseguida me alcanzó para empezar a comprar de a bulto”. Pronto consiguió un crédito del banco para mejorar su vivienda y su negocio, “yo misma puse las puertas, levanté las paredes... todo”, recuerda. Y sigue trabajando duro: el negocio se abre todos los días a las 6 de la mañana y cierra a las 8 de la noche. Cuando su marido vuelve pronto del campo, ayuda vigilando la tienda para que ella pueda descansar un poco. Ahora, le faltan dos cuotas para cancelar el crédito, “el 5 de junio acabo de pagarlo y el 24 del mismo es mi cumpleaños”, dice emocionada. No se le ocurre mejor regalo. “Mami, pero tú estás bien loca”, recuerda que le dijeron sus hijos, cuando la vieron montar las estanterías en la casa. Y sin embargo, ahora les escucha hablar con orgullo a sus amigos de todo lo que ha conseguido su madre. Las estanterías de su tienda están repletas y cada pocos minutos aparece algún vecino buscando víveres o niños que compren dulces. El dibujo de una tiendita repleta de productos aún cuelga orgulloso encima de la cama de Sol. Y en su almanaque, se lee una frase que la define: “nunca abandono mis sueños”.



Sol, haciendo control de calidad a las papas que venderá en su negocio.
Covadonga Juez, Fundación Capital, 2016

Graduación de la pobreza extrema (*Graduation Out of Extreme Poverty*)

La graduación no es un concepto aislado, sino que su logro depende en gran medida de la política social existente en un país, del sistema de protección social, el ambiente macroeconómico, el contexto de mercado, y aún las condiciones del hogar (por ejemplo, el acceso al agua o a los servicios públicos, el capital humano, físico y natural, entre otros) y del ambiente (como desastres naturales y cambios climáticos).

Partiendo del concepto de pobreza desde la perspectiva multidimensional, y no como la superación (incluso temporal) de una línea determinada de ingreso, ningún programa de graduación de manera aislada puede sacar a las personas de la pobreza extrema. Se requiere la inversión del estado en política social.

Por ejemplo Nelsy, a través de “Produciendo por mi Futuro” no sólo logró iniciar su negocio, sino que pasó de no tener vivienda a tener una

vivienda espaciosa, pero hecha de tabla. Ahora bien, Nelsy y su familia no viven más en condiciones de pobreza extrema, pero aún se requieren mejoras en su vivienda.

Otra necesidad permanente para la erradicación de la pobreza rural se relaciona con el acceso al agua potable para el consumo humano, y para la producción. El gobierno federal en Brasil invirtió a través del “Programa Agua para Todos”, del Plan Brasil sin Miseria, en la universalización del acceso al agua en áreas rurales del semi-árido brasileiro. A través de la instalación de cisternas no sólo se garantizó el acceso al agua de consumo humano durante todo el año, sino también el agua necesaria para la producción agrícola. Desde 2003 hasta agosto del 2015 se construyeron aproximadamente 1,2 millones de cisternas en Brasil, de las que 1,09 millón se encuentran en el Nordeste (Portal Brasil 2015). La instalación de agua incide directamente no sólo en la salud de los hogares participantes, sino que tiene una relación directa con la diversificación y el aumento de los ingresos de los hogares campesinos.

En síntesis, la graduación de la pobreza extrema implica la existencia de una fuerte y coordinada política social, toda vez que ninguna intervención aislada logrará la superación permanente de la pobreza extrema.

III. Políticas y programas de graduación: • Innovación en promoción social

Existe un interés creciente en los programas de graduación, en particular debido al resultado de varias evaluaciones aleatorias que han demostrado su efectividad.

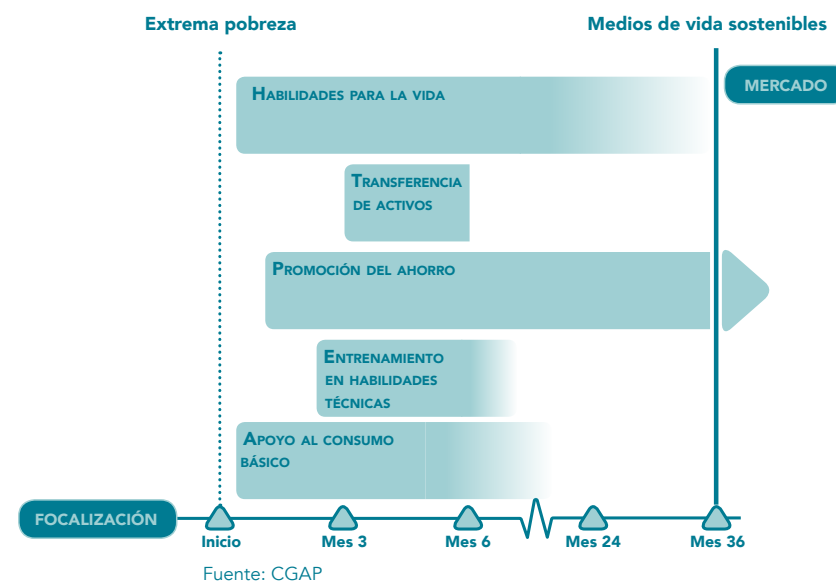
Una “Primera Generación” de Programas de Graduación, fueron inspirados a partir del programa “*Targeting the Ultra Poor*” (TUP) desarrollado por BRAC en Bangladesh. BRAC, en el marco de sus programas de microcrédito, rápidamente identificó que los mismos no llegaban a los más pobres, por lo que a partir de una observación

cuidadosa y del testeo permanente creó el programa TUP que hoy es la base del “modelo de graduación”. Una primera evaluación aleatoria de impacto conducida por el *London School of Economics* demostró la efectividad del programa.

El “modelo de graduación”, si bien inicia con una selección cuidadosa de los participantes para llegar efectivamente a los más pobres, se estructura a partir de cinco componentes combinados secuencialmente:

1. Apoyo al consumo: consiste en aportar pequeños estipendios monetarios para proporcionar “espacio para respirar” y reducir el estrés diario.
2. Ahorro: los participantes son motivados a ahorrar, preferiblemente a través de entidades bancarias formales, para poder asegurar sus ahorros y de esta manera fomentar la construcción de sus activos.
3. Transferencias de activos: para fortalecer sus actividades de generación de ingresos.
4. Coaching o acompañamiento: se da a través de visitas personalizadas y permanentes de los gestores a los hogares de los participantes, para aconsejarlos en el manejo de negocios y darles apoyo y motivación.
5. Asistencia técnica: basada en habilidades básicas de emprendimiento, conocimiento financiero y desarrollo personal (como autoestima, empoderamiento, comunicación y trabajo en equipo), así como conocimiento específico para desarrollo del negocio de cada participante.

Gráfico No. 3
Política Social



La Fundación Ford y CGAP iniciaron en el 2006 una agenda de investigación – acción en torno a graduación, por lo que testearon en 8 países diferentes 10 pilotos de graduación que fueron cuidadosamente evaluados por *Innovations for Poverty Action* (IPA). El resultado de dicha investigación (“A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for the Very Poor: Evidence from Six Countries”) fue ampliamente difundido desde su aparición en la *Revista Science* en Mayo de 2015.

En palabras de Esther Duflo, co-autora del artículo publicado en *Science* “en todas partes se ha comprobado que este es de los programas anti-pobreza más exitosos en términos de aumento del consumo, seguridad alimentaria, sentido de la dignidad y de pertenencia de las personas”.

PRINCIPALES RESULTADOS DEL ESTUDIO

“A multifaceted program causes lasting progress for the very poor: Evidence from six countries”:

- **Mayores ingresos:** +37,5% (cría de animales)
- **Mayor consumo de alimentos:** +7.5%
- **Mayores niveles de ahorro:** +95,7%
- **Mayor salud (mental y física), felicidad y empoderamiento**
- **Impacto sostenido en el tiempo:** 1 año después de haber terminado el proyecto, 8 de 10 indicadores siguen teniendo un impacto significativo, en particular en términos de consumo, activos y seguridad alimentaria.

(Banerjee et al. 2015)

Fuente: Elaboración Propia

Los pilotos de graduación fueron implementados por organizaciones de la sociedad civil (ONGs) que llegaron a cerca de 6,000 participantes. Sin embargo, si el desafío es sacar de la pobreza extrema a 896 millones de personas de los 7,3 billones de habitantes que hay en el mundo (“Poverty Overview” 2015; Population Reference Bureau 2015), se requiere de nuevas estrategias como la adopción de este tipo de programas por parte de los gobiernos nacionales e instituciones de desarrollo, toda vez que son quienes más invierten en política social.

Es así como una “Segunda generación” de programas de graduación se vienen gestando al interior de los gobiernos nacionales para pasar de la protección a la promoción social o “graduar” a los receptores de TMC hacia la construcción de medios de vida. Algunas de las iniciativas que existen hoy son “Produciendo por mi Futuro” a cargo de Prosperidad Social, que en 2015 inició una segunda cohorte que hoy en día llega a 10,000 familias en varios municipios colombianos. Otra iniciativa, específica para víctimas del conflicto armado en Colombia que desean invertir su reparación en iniciativas productivas, se viene adelantando desde 2014 con el nombre de “Transformando mi Futuro”. En México, “De la Mano con Prospera” está siendo testeado con 400 familias de la etnia

Otomí. En Paraguay, “Sembrando Oportunidades Familia por Familia” inició con un piloto en octubre de 2015 y hoy ya está escalando a 13,000 familias adicionales. Y en Honduras el gobierno, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), también iniciará la implementación de un piloto en el 2017. Estos programas están siendo evaluados en una plataforma de evaluación liderada por la Universidad de los Andes y financiada por la Fundación Ford y *International Development Research Center* (IDRC) de Canadá.

Para finales de abril de 2016 a través de las iniciativas de “graduación hacia medios de vida” que han adelantado los gobiernos de la región con el apoyo técnico de Fundación Capital se ha llegado directamente a 24,400 familias que comprenden aproximadamente 134,000 personas. Los gobiernos han comprometido a la fecha cerca de 70 millones USD para alcanzar a más de 65,500 familias para finales de 2018, lo que corresponde a aproximadamente 330,000 personas.

Ahora bien, esta segunda generación de programas de graduación no corresponde a un “modelo” o una “receta”, sino a una solución a la medida, adaptada a la política de protección social existente, a las necesidades, contexto local, y considerando los mecanismos de implementación que corresponden a los gobiernos nacionales. Los escalamientos están apalancados con el uso de herramientas tecnológicas como un curso virtual para la capacitación de los gestores que acompañan a las familias y el uso de aplicativos en tablet para el entrenamiento de las familias.

La búsqueda de caminos y soluciones para llevar a las familias de la protección a la promoción recién comienza, y requiere de esfuerzos comunes, innovación y decisión. En Paraguay, por ejemplo, se gestó una alianza público – privada para acompañar a las familias que hacen parte de “Sembrando Oportunidades Familia por Familia.” A pesar de que las familias ya están trabajando en el fortalecimiento de los negocios de su preferencia, y para ello reciben dinero en efectivo en sus cuentas por un valor de 500 USD; de manera adicional, las familias que quisieron

se vincularon a una alianza público privada creada por un grupo de empresarios y el gobierno.

A través de un Consejo Público Privado, que es liderado por la Secretaría Técnica de Planificación, un grupo de empresarios y organizaciones privadas, se creó un fideicomiso social (fondo de capital de riesgo) con el propósito de vincular a las familias con emprendimientos más rentables, ligados a una cadena de valor. Se han identificado cerca de 10 rubros productivos que tienen un mercado asegurado, y que son del interés de los empresarios y de las familias.

Se inició un pilotaje con la producción de manzanilla, siembra que se puede hacer en pequeños espacios, no requiere de un trabajo físico tan exhaustivo comparado con otros cultivos, y es una plantación de invierno (la mayoría de familias plantan durante el verano), por lo que se daría un mayor aprovechamiento a sus tierras. Se identificaron familias que hacen parte de “Sembrando Oportunidades Familia por Familia” que están interesadas en vincularse con esta iniciativa. Los empresarios, a través del fideicomiso social cubren los costos de producción, la compra de la producción está garantizada con precios justos para las familias, y las empresas compradoras brindan asistencia técnica para la producción a las familias vinculadas al programa. Las familias recibirán honorarios por su trabajo, además de las ganancias del negocio, que serán repartidas entre las familias e inversionistas.

Si esta innovación se consolida, estaremos avanzando hacia una “Tercera Generación” de programas de graduación, que incluye alianzas público privadas que van más allá de la implementación de estos programas con instituciones del gobierno. Es un compromiso mayor de diversos actores en la sociedad para la erradicación de la pobreza extrema.

Adicionalmente, otros contextos económicos y sociales requieren otras respuestas. Por ejemplo, en países africanos con altísimas tasas de pobreza - que alcanzan al 70% de la población- y que cuentan con programas de transferencias que en promedio entregan a las familias

120 USD al año, se requieren iniciativas de graduación más creativas y costo-eficientes. Fundación Capital se encuentra co-diseñando dos iniciativas con los gobiernos de Tanzania y Mozambique.

Por último, la relación entre protección social y graduación va más allá del aspecto económico. Garantizar el derecho de contar con un ingreso básico tiene un impacto mayor y más profundo que el de la generación de ingresos, y ese impacto es el de crear ciudadanía. Un ciudadano es un sujeto de derechos como la libre expresión, y de deberes como “el derecho al voto”. La graduación hacia los medios de vida, y la inclusión social de los más desfavorecidos, construyen sociedad y ciudadanía, y constituye un paso hacia el desarrollo como libertad. En palabras de Amartya Sen, “...el desarrollo puede concebirse (...) como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfrutaban los individuos.” (Sen 2000)

Bibliografía

- Banerjee, Abhijit, Esther Duflo, Nathanael Goldberg, Dean Karlan, Robert Osei, William Pariente, Jeremy Shapiro, Bram Thuysbaert, y Christopher Udry. 2015. “A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for the Very Poor: Evidence from Six Countries.” *Science* 348, no. 6236. doi:10.1126/science.1260799.
- CEPAL. “Panorama Social de America Latina.” 2016. CEPAL. Acceso abril 2016. <http://www.cepal.org/es/publicaciones/tipo/panorama-social-de-america-latina>
- Ferreira, Francisco H. G., Julian Messina, Jamele Rigolini, Luis F. López-Calva, Maria Ana Lugo, y Renos Vakis. 2013. *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. Washington, DC: World Bank.
- Fiszbein, Ariel, Norbert R. Schady, y Francisco H. G. Ferreira. 2009. *Conditional Cash Transfers: Reducing Present and Future Poverty*. Washington D.C.: World Bank.
- Gertler, Paul, Sebastian Martinez, y Marta Rubio-Codina. 2006. “Investing Cash Transfers to Raise Long-Term Living Standards.” *Policy Research Working Paper Series* No. 3994.
- “Governo Vai Investir R\$ 100 Mi em Cisternas no Nordeste” 2015. Portal Brasil. Acceso abril 2016. <http://www.fiscalizarextremosul.com/governo-vai-investir-r-100-mi-em-cisternas-no-nordeste/>
- Grosh, Margaret E., Carlo Del Ninno, Emil Tesliuc, y Azedine Ouerghi. 2008. *For Protection and Promotion: The Design and Implementation of Effective Safety Nets*. Washington, D.C.: World Bank.
- Institute of Development Studies. 2015. “Social Protection: Policies, Programmes and Evidence.” Catedra, Brighton.
- MDS. 2012. *Avaliação de Impacto do Bolsa Família – 2ª Rodada (AIBF II) Sumário Executivo*, Brasília: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – Ministerio do Desenvolvimento Social.
- Paes-Sousa, Romulo, Ferdinando Regalia, y Marco Stampini. 2013. *Condiciones Para El éxito dela Puesta en Práctica de Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas: Lecciones de América Latina y el Caribe para Asia*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Population Reference Bureau. 2015. *2015 World Population Data Sheet*. Washington D.C.:PRB.
- “Poverty Overview.” 2015. World Bank. Acceso abril 2016. <http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/overview>.
- Sen, Amartya. 2000. *Desarrollo y Libertad*. Traducido por Esther Rabasco y Luis Toharia. Barcelona: Planeta.
- Soares, Sergei, Rafael Guerreiro Osório, Fabio Veras Soares, Marcelo Medeiros, y Eduardo Zepeda. 2009. “Conditional Cash Transfers in Brazil, Chile and Mexico: Impacts upon Inequality.” *Estudios Económicos*.
- Vakis, Renos, Jamele Rigolini, y Leonardo Lucchetti. 2015. *Left Behind: Chronic Poverty in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: International Bank for Reconstruction and Development / the World Bank.
- Veras Soares, Fabio, Rafael Perez Ribas, and Rafael Guerreiro Osório. 2007. “Avaliando O Impacto Do Programa Bolsa Família: Uma Comparação Com Programas De Transferência Condicionada De Renda De Outros Países.” Brasília: UNDP - International Poverty Centre.
- World Bank. “One in Every Four Latin Americans is Covered by Programs Such as the Bolsa Familia and Oportunidades.” 2013. World Bank. Acceso abril 2016. <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/07/15/Brazil-Latin-America-covered-social-safety-nets>.



PARTE III
INCLUSIÓN SOCIAL:
AVANCES, DESAFÍOS Y
ESTRATEGIAS DESDE
LA REGIÓN

CAPÍTULO

5

**DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN EN LAS AMÉRICAS:
AVANCES Y DESAFÍOS DE LA AGENDA DE EQUIDAD**

Betilde Muñoz-Pogossian, Ph.D

Introducción¹

Los Estados de la región han tomado medidas de política pública durante los últimos 15 años para generar mayor inclusión y una redistribución del goce de los beneficios del crecimiento económico, motivado en gran parte por el alto precio mundial en las *commodities*. Como bien señala la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en un informe de julio de 2015, a partir de la década de 2000 la mayoría de los gobiernos de la región —en momentos distintos según cada país— rompieron con la idea de una política social residual, incrementando la inversión social e introduciendo innovaciones en materia de protección social. Estas políticas se han caracterizado, entre otros aspectos, por la implementación de programas integrales para la reducción de la pobreza —asociados al fortalecimiento de los activos y capacidades humanas, la construcción de pilares no contributivos de pensiones, la ampliación del acceso a la salud y la formalización de los trabajadores (Cecchini et al 2015).

Sin embargo, los desafíos continúan. A pesar de estos avances, los ciudadanos y ciudadanas de la región están convencidos de que sus países son desiguales y que la mayor parte de la riqueza está concentrada en pocas manos. Esa desigualdad percibida por los ciudadanos sobre

¹ La autora agradece el apoyo de Alfonso Buzzo llevando a cabo la investigación y por sus contribuciones sustantivas para preparación de este capítulo.

la manera inequitativa en la que se distribuyen los bienes económicos, políticos y sociales se correlaciona con la desconfianza hacia las instituciones y los actores políticos, lo cual dificulta la salud de la democracia o genera “democracias de baja calidad” (O’Donnell 1998). Ante este escenario de avances pero retos persistentes, el presente trabajo ofrece un balance sobre las implicaciones de la desigualdad y la persistencia de sociedades excluyentes para los países de la región.

En su primera parte, se documentan los avances regionales en materia de inclusión social. En la segunda parte se apuntan los principales desafíos que aún enfrentan los países de la región. La tercera sección hace un repaso sobre las implicaciones de la desigualdad poniendo la lupa sobre tres grupos históricamente marginados y/o discriminados: los afrodescendientes, los indígenas y las personas lesbianas, gays, trans, bisexuales e intersex (LGTBI). Este análisis pretende poner al ser humano y el ejercicio de sus derechos en el centro del trabajo que queda pendiente a nivel regional.

Progresos sociales en la región

Para generar una mayor inclusión social y para redistribuir mejor los beneficios de la creciente economía, varios de los países de la región adoptaron medidas de política pública con la idea de garantizar el goce de más derechos² para los pueblos de las Américas. Esta década y media ha sido testigo de la implementación de programas integrales para reducir la pobreza que van ligados al fortalecimiento de los activos y capacidades humanas. A su vez, los pilares no contributivos de protección social fueron una herramienta útil para incluir a algunas de las poblaciones en el sector informal. Como resultado de estos programas y otras estrategias de reducción de la pobreza, las poblaciones históricamente marginadas hoy en día gozan de un mayor acceso a la salud, a la educación y a un mercado de trabajo más vigoroso e inclusivo que garantice mecanismos

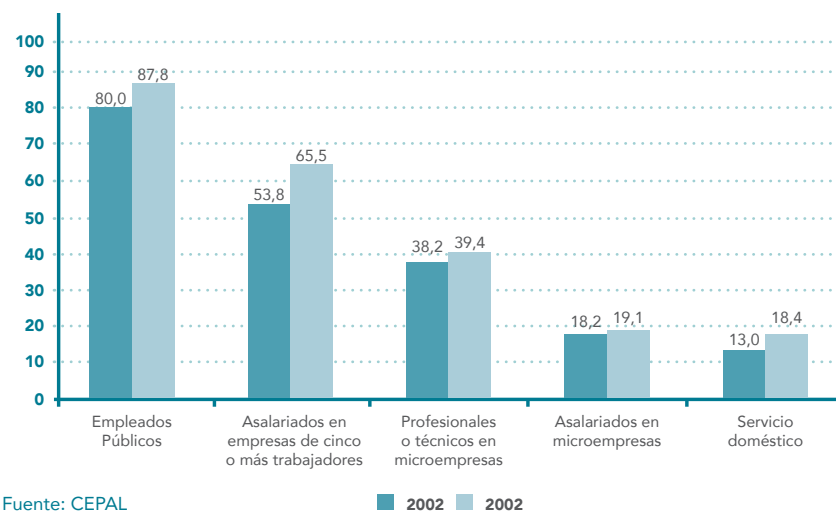
2 Tal como plantea Marshall (1950) en su obra Ciudadanía y Clase Social, esas esferas incluyen la ciudadanía civil, ciudadanía social y ciudadanía política.

de subsistencia legítimos para una vida digna para los ciudadanos y ciudadanas de las Américas.

Sin duda, se adoptaron políticas públicas con la clara intención de enfrentar la desigualdad y nivelar el piso para el goce de derechos y participación en sociedad para miles de ciudadanos. Para ilustrar algunas de estas políticas, y dando cuenta de algunas de las consecuencias que el incremento de dichas inversiones en materia de política social supuso, vale la pena mencionar la tendencia en los siguientes indicadores a nivel regional. Por ejemplo, respecto a la proporción de personas de 65 años y más que reciben pensiones, esta aumentó del 37% para 2002 al 42% para 2011 (ver gráfico 1). Por su parte, la extensión, para esos mismos años, del porcentaje de la población ocupada afiliada a un sistema de pensiones, pasó del 40.64% en promedio en 2002 al 46% nueve años después (ver Gráfico 1).

Gráfico No. 1

Evolución de la cobertura de los programas de transferencias Condicionadas, 2000-2012 (En porcentajes del total de la población)*

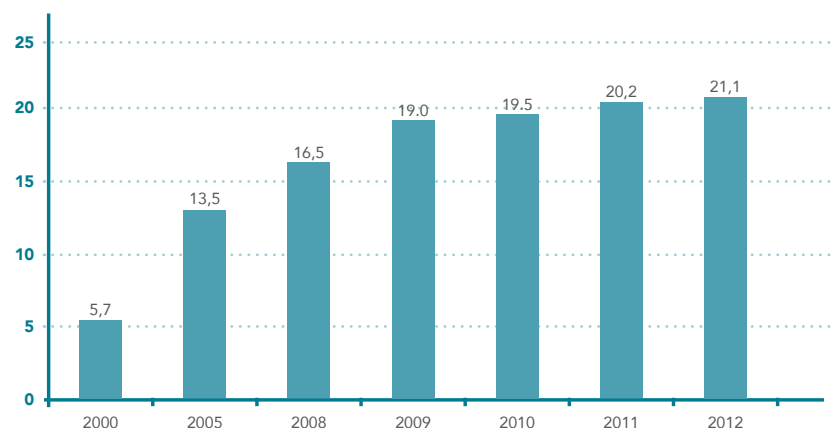


Fuente: CEPAL

■ 2002 ■ 2012

Aunque limitados para combatir la desigualdad, y con riesgos de abuso latentes, los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMCs) han sido un instrumento utilizado para garantizar ingresos en los hogares más pobres. En los últimos años, la cobertura de los programas de transferencias condicionadas orientados a familias que viven en condiciones de pobreza fue ampliada en la región, pasando de 5,7% en 2000 a 21,1% en 2012.

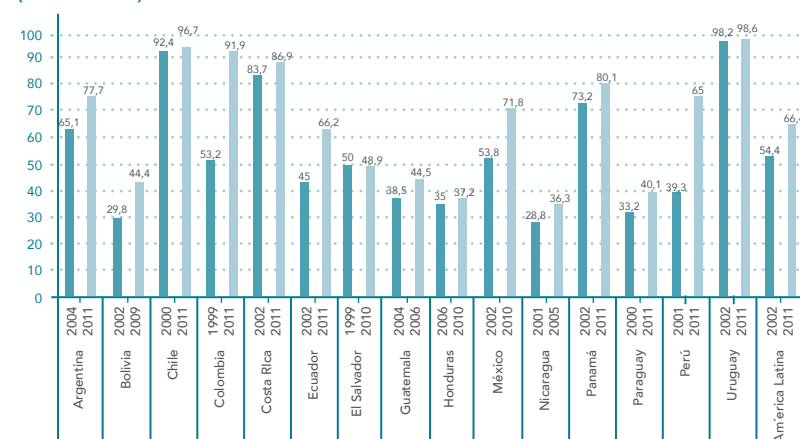
Gráfico No. 2
Evolución de la cobertura de los programas de transferencias condicionadas, 2000-2012 (En porcentajes del total de la población)*



* Promedio ponderado de 18 países de América Latina
Fuente: Organización Internacional del Trabajo

Por último, en el sector salud también se han venido considerando opciones de política pública que han mejorado, aunque levemente en comparación con la necesidad y el carácter humano de este derecho, el acceso a la salud. En este último periodo, se dio un claro incremento de los afiliados a un sistema de salud, que pasaron de 54,4% a 66,4% en diez años (gráfico 3).³

Gráfico No. 3
Afiliación a sistemas de salud de los asalariados de 15 años y más (2002-2011)



Fuente: CEPAL

El efecto cumulativo del mayor crecimiento económico registrado en la región en los últimos años y la implementación de políticas de redistribución del ingreso y combate a la desigualdad arrojaron, en balance, mejoras no menores en cuanto a pobreza e inequidad. En América Latina, la región más desigual del mundo, las políticas sociales más incluyentes ayudaron a 61 millones de personas a escapar de la pobreza y contribuyeron, junto con el crecimiento elevado y la estabilidad macroeconómica, a una reducción de la desigualdad de los ingresos durante el decenio pasado. Desde 1990, la tasa de pobreza de la región ha bajado de 48% a alrededor de 28%. La pobreza extrema también ha disminuido considerablemente, a 11% (Roberts 2014). En América Latina ha aumentado la clase media habiendo, hoy día, más gente en la clase media que viviendo en pobreza⁴. El balance es, por tanto, algo alentador aunque no se condice con los progresos logrados en materia democrática y el ejercicio de los derechos civiles y políticos, que fueron sin duda mayores.

4 Banco Mundial. (2013). *Shifting Gears to Accelerate Shared Prosperity in Latin America and the Caribbean*. World Bank Document 78507.

3 Ibid, CEPAL (2015)

Desafíos en materia de inclusión social

Es claro que hoy a pesar del crecimiento económico de la última década, que se basó en gran medida en el aumento del precio de las materias primas, se está produciendo una desaceleración económica en la región. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), América Latina y el Caribe se enfrentan a unas perspectivas particularmente desafiantes. En conjunto, el crecimiento disminuyó por quinto año consecutivo en 2015, ubicándose ligeramente por debajo del 1 por ciento para luego comenzar a recuperarse moderadamente en 2016. El debilitamiento económico se concentra en los países exportadores de materias primas de América del Sur, donde el descenso de los precios internacionales de las materias primas ha exacerbado los desafíos específicos que enfrentan algunos países.⁵ En este marco, los retos en materia inclusión social y su necesario efecto en la consolidación democrática no solo continúan sino que se agravan.

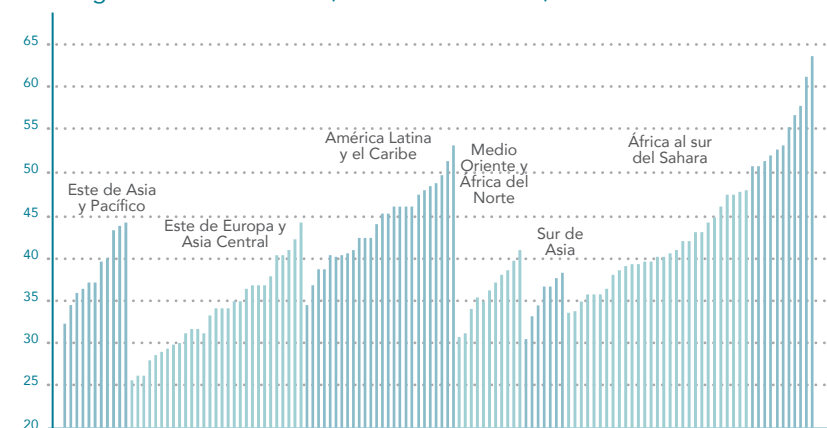
En primer lugar, América Latina sigue siendo una de las regiones más desiguales del planeta. Medida en términos de ingreso, según un estudio de 2014 del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) y del Banco Mundial (BM), la desigualdad en nuestra región es solo superada por África Subsahariana, un territorio plagado de guerras, conflictos civiles y hambrunas. Si se comparan los Índices de Gini, el panorama es realmente preocupante. América Latina y el Caribe en su conjunto, con un coeficiente de 0.49, se ubica debajo de Asia (0.44), lejos de Europa del Este (0.34), y lejos de los países escandinavos (0.25)⁶.

5 Fondo Monetario Internacional. (2015) *Las Américas. El Norte se recupera, el Sur aún espera*. Washington, D.C.: International Monetary Fund Publications.

6 CEDLAS. (2014). *Boletín de Estadísticas Sociales de América Latina*.

Gráfico No. 4

La desigualdad en el mundo (Coeficiente de Gini)



Fuente: Alvaredo y Gasparini (2014)

Esta perspectiva centrada únicamente en los ingresos, no obstante, resulta al menos reduccionista, y falla en reconocer que las desigualdades en la región tienen orígenes y manifestaciones diversas y complejas. Género, edad, etnia, raza, orientación e identidad sexual, entre otros, son elementos indispensables que han de ser tenidos en cuenta en cualquier análisis comprensivo sobre la materia. Más allá de la enorme diversidad adquisitiva de los ingresos de las personas, la desigualdad se deriva de la discriminación de clase, de raza, de género, de origen geográfico, de distinta capacidad física, etc., que, practicadas de manera categórica (es decir, excluyendo a todos o casi todos los miembros de un grupo), la convierten en un fenómeno multidimensional y la hacen incompatible con los ideales democráticos promovidos regionalmente (Insulza 2014: 15).

La desigualdad es especialmente sufrida por las mujeres. Según un documento de trabajo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),⁷ es lamentable reconocer que en la región aun hoy en día las mujeres ganan, en promedio, el 71% del ingreso masculino,

7 PNUD (2015) *Pobreza, Oportunidades Económicas Desiguales y Género. Hipótesis para la discusión*. Paraguay: PNUD. Disponible en: <http://www.py.undp.org/content/dam/paraguay/docs/documento%20de%20trabajo%20COMPLETO.pdf>

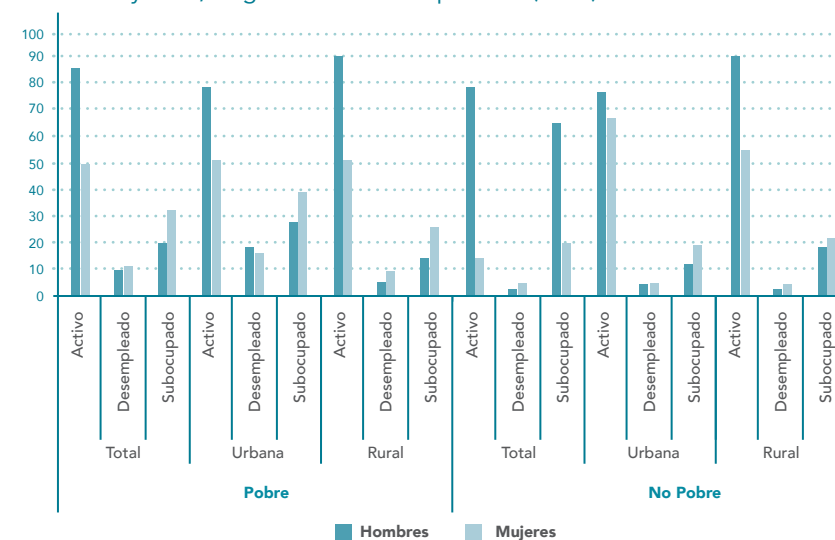
tienen tasas de desempleo urbano 1.4 veces mayores que la de los hombres, y dedican entre un 15% y un 30% más horas semanales al trabajo, dependiendo el país en cuestión. Al mismo tiempo existen más mujeres pobres que hombres pobres y aunque hay avances, por ejemplo, el porcentaje de mujeres sin ingresos propios en la región bajó de 42% en 2002 a 32% en 2011, los logros siguen siendo frágiles e insuficientes y las brechas son aún intolerables⁸. La falta de participación en el mercado de trabajo, el desempleo, la precariedad laboral y los menores ingresos son el resultado de factores estructurales que tienen consecuencias en cuanto a sus posibilidades de participación política. Esto es, por un lado, una economía que no genera empleos en cantidad ni calidad suficientes y, por otro, la persistencia de patrones de división sexual del trabajo desiguales, que atribuyen a las mujeres una carga desproporcionada de tiempo dedicado al cuidado y al trabajo doméstico, en detrimento de su desarrollo personal en otras áreas fuera de la maternidad, y en menoscabo de las potenciales contribuciones que pueden hacer a la sociedad.

En términos de niñez, y de acuerdo a un reciente informe de UNICEF,⁹ el 20.9% de los niños y adolescentes de menos de 18 años de Latinoamérica y el Caribe viven en casas precarias, con falta de saneamiento (21%), y acceso restringido a agua potable (10.5%), servicios que deben ser garantizados y no considerados privilegios. A su vez, más del 5% no asiste a la escuela, y un 3.2% sufre problemas graves de desnutrición. El desafío es aún mayor si consideramos las diferencias geográficas: las tasas de repitencia y deserción escolar son significativamente mayores en zonas rurales, así como también el número de niños que tienen que trabajar para sobrevivir.

Paradójicamente, las desigualdades también se acentúan en el otro extremo etéreo, el de los adultos mayores. Según un estudio de

la CEPAL,¹⁰ la mitad de las personas mayores de 60 años que viven en Latinoamérica y el Caribe carecen de ingresos suficientes, lo que implica que en la región ser adulto mayor es casi sinónimo de ser pobre. Esto los obliga a seguir trabajando, cosa que no precisan sus conciudadanos más ricos. A su vez, según dicho informe, las principales ocupaciones son empleos informales, de baja calidad, y peor remuneración. Esta situación es realmente alarmante si se toma en cuenta que, según el Índice Envejecimiento Global de 2014,¹¹ en América Latina se produce el fenómeno más rápido de envejecimiento a nivel mundial.

Gráfico No. 5
Tasas de actividad, ocupación y subocupación por área de residencia y sexo, según condición de pobreza (2013)



Fuente: PNUD

8 OXFAM (2015). *Privilegios que niegan: Desigualdad Extrema y Secuestro de la Democracia en América Latina y el Caribe*. Perú: OXFAM Publicaciones. Disponible en: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/reporte_iguales-oxfambr.pdf

9 UNICEF. (2010). *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.

10 CEPAL (2009). *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

11 Índice Envejecimiento Global 2014. Disponible en: http://www.oiss.org/IMG/pdf/indice_Global_de_Envejecimiento_2014_Informe_en_profundidad_FINAL.pdf

Implicaciones de la Desigualdad: Afrodescendientes, Indígenas y Personas LGTBI

Acceso a la educación, acceso a la salud, acceso a un empleo digno, acceso a una vida digna y libre de discriminación son derechos que todo ciudadano debe poder disfrutar sin limitaciones. La situación de las poblaciones afrodescendientes, indígenas y LGTBI es comparativamente aun más alarmante. El desempleo afecta significativamente a estas poblaciones mientras que la gran mayoría de quienes sí tienen trabajo los tienen en sectores de baja productividad y calificación. En América Latina y el Caribe el trabajo doméstico es la ocupación más importante para las mujeres indígenas y afrodescendientes. A continuación se analiza el estado de situación de estas poblaciones, y las implicaciones de los actuales niveles de desigualdad que experimentan.

1. Inclusión Social de personas Afrodescendientes. En América Latina y el Caribe, los afrodescendientes han sido durante siglos víctimas de la esclavitud, la discriminación racial y la denegación de sus derechos fundamentales. Como consecuencia del racismo y la discriminación, estos ciudadanos y ciudadanas tienen niveles nutricionales más bajos, menor cobertura y calidad en los servicios educativos, y un limitado o inexistente acceso a otros servicios básicos como salud, agua, saneamiento y protección social¹². También como consecuencia del racismo y la discriminación, no tienen una adecuada representación en los espacios políticos ni gozan del acceso a la justicia en igualdad de condiciones.

Según datos de UNICEF para América Latina y el Caribe, en la región existen 150 millones de afrodescendientes a lo largo y ancho de todo el continente, un estimado del 30% de la población total, de los cuales cerca de la mitad son niños, niñas y adolescentes menores de 18 años. A pesar del robusto crecimiento económico en la región en la última década, se estima que las personas afrodescendientes continúan experimentando niveles desproporcionados de pobreza, exclusión

12 CIDH. (2011). *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*. Washington, D.C.: OEA.

social y discriminación en todos los niveles. El 90% de las poblaciones afrodescendientes en los países de la región viven en pobreza y pobreza extrema, y en muchos casos no gozan de acceso universal a los servicios de salud, educación, vivienda y agua potable¹³.

En efecto, aproximadamente el 70-80% de los afrodescendientes en América Latina y el Caribe ganan menos de US \$2 por día, lo cual representa una cuota excesiva de los pobres de la región, a saber, aproximadamente el 40% del total de población en situación de pobreza. Las probabilidades de que las personas afrodescendientes en nuestra región nazcan en hogares pobres es mayor, al igual que es más probable que tengan menos acceso a una educación de calidad. Con frecuencia también enfrentan mayores dificultades para entrar y permanecer en el mercado laboral, y ganan salarios inferiores a la media. Por ejemplo, el desempleo afecta significativamente a estas poblaciones mientras que la gran mayoría de los ocupados afrodescendientes se encuentra en sectores de baja productividad y calificación¹⁴. Al mismo tiempo, la brecha de ingresos entre las minorías étnicas y el resto de la población, en los países donde esa información está disponible, es de casi el 40%¹⁵.

Las poblaciones afrodescendientes enfrentan igualmente barreras para participar en democracia, en la medida en que, abrumadoramente, forman parte de los estratos socio-económicos de bajos ingresos. Son pocos los países que tienen una representación adecuada de poblaciones afrodescendientes en espacios de toma de decisiones políticas. En Brasil, por ejemplo, en 2013 solo 8.60% del total de legisladores eran afrodescendientes en un país donde este grupo representa al menos el 50.9% de la población. En Colombia, donde los afrodescendientes representan el 10.5% del total de la población, su representación parlamentaria apenas llega al 4.60%. En Costa Rica, con 7.8% de

13 Mala H., (2015). *Political Inclusion and Representation of Afrodescendant Women in Latin America*. Oxford University Press.

14 CIDH. (2011). *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*. Washington, D.C.: OEA.

15 Ñopo, H. (2010), *New Century Old Disparities, gender and ethnic earnings gaps in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: IADB.

población afrodescendiente, en 2013 no había ningún legislador con este origen. En Venezuela, con 10-15% de la población de origen afrodescendiente, apenas 2.40% de la Asamblea Nacional en 2013 eran personas afrodescendientes¹⁶.

En su acceso a la justicia se replica un patrón similar. Según el estudio “Sistema Judicial y Racismo contra Afro-descendientes: Brasil, Colombia, Perú y República Dominicana”, realizado por el CEJA en marzo de 2004, la persecución penal en nuestro continente era más alta hacia las personas afrodescendientes que hacia las personas de otras razas. Estadísticamente se han registrado muchos casos de afrodescendientes que han sido condenados injustamente. Esta situación se agrava cuando estamos ante jóvenes y mujeres afrodescendientes. Esto se debe a una estigmatización histórica en su condición de acusadas o culpables de actos delictivos por el solo hecho de pertenecer a este colectivo. Otro tema de no menos importancia es el número ínfimo de afrodescendientes que son funcionarios en los poderes judiciales de las Américas, sobre todo en América Latina. Ante este escenario, sin duda puede afirmarse que queda aún mucho por hacer en la región por los derechos de las poblaciones afrodescendientes.

2. Inclusión Social de Pueblos Indígenas. Según cifras de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en América Latina y el Caribe los pueblos indígenas tienen una población de unos 50 millones de personas (cerca del 10% de la población). Mientras en Perú y Guatemala los indígenas son casi la mitad de la población y en Bolivia superan el 60%, es México quien tiene la mayor población indígena de la región en términos absolutos con 11 millones de personas (10% de su total).

Según la CEPAL, hay más de 45 millones de personas indígenas en las Américas que se enfrentan a problemas como el desplazamiento forzado, la escasez de alimentos, la contaminación del agua y degradación de los suelos, entre muchos otros. Una mirada multidimensional a su situación visibiliza incluso otras vulnerabilidades.

16 Mala H., (2015). *Political Inclusion and Representation of Afrodescendant Women in Latin America*. Oxford University Press.

Aunque según el Banco Mundial, el porcentaje de niños indígenas de 6 a 11 años que asistían a la escuela ha venido en aumento (por ejemplo, este porcentaje aumentó del 73% al 83% en Brasil, del 87% al 96% en Ecuador, del 78% al 92% en Panamá y del 85% al 93% en Perú), todavía existe una brecha entre los niños indígenas y los no indígenas. Los datos de la CEPAL indican que en nueve países latinoamericanos hay un retraso generalizado en la escolaridad entre los niños indígenas y afrodescendientes en comparación con la población en general. Sin embargo, en países como México, Perú y Ecuador, con mayor población indígena, el porcentaje de niños indígenas que asisten a la escuela es relativamente similar al de niños no indígenas en la primaria.¹⁷

El número de niños indígenas matriculados en la escuela disminuye conforme aumenta el número promedio de años de escolaridad. Hermida (2007) denomina este fenómeno como la transmisión intergeneracional de la desigualdad educativa; se reproduce la desigualdad educativa entre dos generaciones afectadas por las inequidades en razón del grupo étnico y el género.

La discriminación y la exclusión racial y étnica también afectan todas las esferas de oportunidades a lo largo de la vida, incluidas las relacionadas con la salud. Dado que no es fácil conseguir datos desglosados por raza o grupo étnico, las pruebas actualizadas y empíricas sobre las consecuencias de la discriminación racial o étnica son fragmentarias y limitadas.¹⁸

Los datos que se presentan en los gráficos a continuación sobre la población económicamente activa de Bolivia indican que el grupo étnico influye en la distribución de los ingresos en ese país: los indígenas bolivianos constituyen 37% de la población activa, pero solo ganan 9% del total de los ingresos nacionales derivados del trabajo.¹⁹

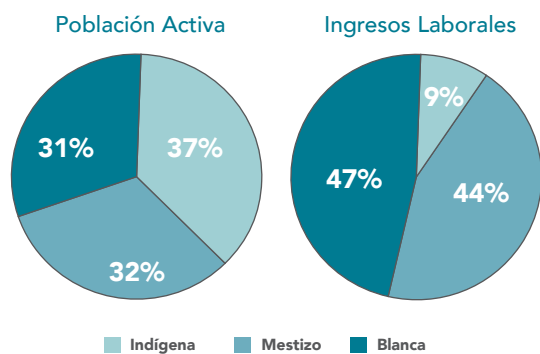
17 Fuentes de censos nacionales: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23751/Latinoam0rica00XXI000primera0d0cada.pdf>

18 Hermida P. (2007). *Intergenerational transmission of education: gender and ethnicity in Guatemala*. University of Essex.

19 Hernani W. (2007). *Permanent Inequalities in Bolivia*. La Paz: Fundación ARU.

Gráfico No. 6

Población económicamente activa en Bolivia



Fuente: Hernani (2008)

Adicionalmente, los conflictos socio ambientales afectan sobre manera a las poblaciones indígenas por lo que el tema de sus derechos territoriales se hace relevante, así como su derecho a la información, justicia ambiental, y a la participación pública. En el caso de América Latina, entre 2009 y 2013 se identificaron 235 conflictos generados por proyectos de industrias extractivas (minería e hidrocarburos) en territorios indígenas.²⁰

En el acceso a la justicia se replica un patrón similar. Por ejemplo, los índices actuales sobre la situación de las personas pertenecientes a los pueblos indígenas en las prisiones reflejan los desafíos que impone el tema del acceso a la justicia para este sector de la población. En ciertos países la sobrerrepresentación de indígenas en las cárceles y las paupérrimas condiciones en que se hallan estas personas detenidas, viola incluso los principios reconocidos internacionalmente. Un estudio presentado por el Mecanismo de Expertos de las Naciones Unidas en el año 2013 (OHCHR, 2013) confirma dichos datos, señalando que en algunos países la población indígena en las cárceles es cinco veces

mayor al porcentaje de detenidos de otros sectores de la ciudadanía. Para el Relator Especial de Naciones Unidas sobre los Pueblos Indígenas (Naciones Unidas, 2013), la excesiva presencia de indígenas en las cárceles encuentra su explicación, en muchos casos, en el uso de lenguas no indígenas durante el proceso judicial, sin la presencia de intérpretes o defensores indígenas de oficio o frente a funcionarios con prejuicios o estereotipos negativos contra ellos (Naciones Unidas, Informe AG 2013).

3. Inclusión Social de personas LGTBI. Aunque muy pocos países establecen protecciones a los derechos LGTBI en sus constituciones, la inclusión de las personas LGTBI es sin duda un indicador de la fuerza y la consolidación de las democracias. Desde el punto de vista de desarrollo económico, las consecuencias de la violencia contra poblaciones LGTBI se empiezan también a cuantificar. En el caso particular de las personas homosexuales, varios estudios empíricos han venido demostrando que ‘a mayor homofobia, menor desarrollo económico’, y que ello se debe a menor productividad, mayores costos en salud pública, y en programas sociales además de incentivos inadecuados para la eficiente inversión en capital humano²¹. Para abonar a este reto, aun contamos con niveles de pobreza y pobreza extrema preocupantes, niveles que incluyen de manera más aguda a poblaciones en situación de vulnerabilidad como las minorías sexuales o poblaciones LGTBI. En este sentido, resulta especialmente alarmante la falta de reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales a la población LGTBI, cuya consecuencia es que este grupo tan vulnerado tenga una esperanza de vida de tan solo cuarenta años.²²

Como región hay un reto pendiente en, por un lado, visibilizar la situación de las personas LGTBI, los derechos que no se les permite ejercer, sus contribuciones a la sociedad, y las que tienen el potencial de realizar y

21 Badgett, L., et al. (2014). *The Relationship between LGTB Inclusion and Economic Development: An Analysis of Emerging Economies*. USAID.

22 Red LACTRANS. (2014). *Informe sobre el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales de la población trans en Latinoamérica y el Caribe*. Disponible en: <http://redlactrans.org.ar/site/wp-content/uploads/2015/03/Informe%20DESC%20trans.pdf>

20 Comunicado de prensa de la CEPAL disponible en: <http://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-apoya-visibility-estadistica-participacion-pueblos-indigenas-la-agenda-2030>

por el otro, trabajar más intencionalmente en el diseño de políticas públicas y programas orientados a la inclusión de este colectivo. En cuanto a la inclusión de las personas LGTBI en el mercado laboral, un estudio reciente que evalúa la relación entre la inclusión social de personas LGTBI y el desarrollo económico estudiando economías emergentes y que incluye a 11 países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú y Venezuela) señala que los niveles de productividad de las personas LGTBI decrecen cuando se enfrentan a situaciones de discriminación en sus lugares de trabajo. Igualmente indica que con frecuencia las personas LGTBI trabajan en posiciones menos productivas de lo que a sus calificaciones corresponde, o trabajan en la economía informal, ya sea porque los empleadores se niegan a contratarlos o porque no tienen los documentos de identificación apropiados para ser contratados en empleos más productivos. Algunas personas LGTBI pierden sus trabajos si se hace pública su orientación sexual o identidad sexual, dejándose de aprovechar el talento humano que abona a la productividad (Badgett, 2014). Tal como constata Badgett (2014) la discriminación también reduce los incentivos de invertir en este capital humano mediante la formación y la educación, ya que la rentabilidad de formar y entrenar a personas de este colectivo es incierta.

En la región se tiene aún dificultad en generar condiciones para la realización plena de los derechos sociales, y esto se agudiza al mirar la realidad de las personas LGTBI. Más allá del derecho a un trabajo digno o trabajar en condiciones de igualdad, hay serios retos en cuanto al goce pleno de la salud o el acceso pleno a la educación y esto es atribuible a los niveles de discriminación y violencia que esta población enfrenta. Uno de los principios transversales de los indicadores de progreso para el Protocolo de San Salvador recientemente desarrollados para medir el cumplimiento de los países en cuanto a DESC es el de la *igualdad y no discriminación*, por lo que el acceso a todos los DESC debe ser abordado desde este enfoque. Desde un enfoque de derechos, la política pública debe ser universal tanto en su alcance como en su cobertura.

Igualmente, el Protocolo, en su artículo 3, prohíbe toda discriminación “por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”. Nadie debiera ser, en consecuencia, discriminado por pertenecer o no a una comunidad o grupo cultural determinado o por ejercer o expresar una manifestación cultural, ni será excluido al acceso a las prácticas, bienes o servicios culturales. La lucha contra la discriminación implica tomar medidas de carácter especial y temporal para lograr la igualdad en el ejercicio y el goce de los derechos culturales. Las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad, **las personas LGTBI** (énfasis agregado), las minorías, los migrantes, las personas afrodescendientes, los pueblos indígenas y todos los que viven en la pobreza en general requieren de una protección especial para disfrutar y manifestar sus expresiones culturales y acceder a bienes y servicios culturales”. El PSS establece que “Los Estados Parte ... 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, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”²³. Aunque esto es enunciativo, es importante tener en cuenta que es un avance importante para que la discriminación contra las personas LGTBI se visibilice y para que se haga un llamado a tomar medidas específicas para promover y proteger sus derechos (Protocolo de San Salvador, 1988).

En resumen, se ha demostrado empíricamente que las violaciones de derechos humanos que sufren las personas LGTBI, y la discriminación que enfrentan disminuyen la productividad económica y desaprovecha talentos que pueden contribuir al desarrollo económico. Cuando estas personas son víctimas de violencia, no gozan de igualdad en el acceso a la educación, cuando son estigmatizados en sus comunidades, o no se les deja realizarse en puestos de trabajo donde puedan maximizar

23 Artículo 3, Protocolo de San Salvador.

sus habilidades, sus contribuciones al conjunto de la economía se ven disminuidas. Y esto como consecuencia retrasa los avances en materia económica, pero más aun en materia de inclusión social y goce pleno de sus derechos.

La democracia y la desigualdad: Reflexiones Finales

Garantizar de forma general el ejercicio pleno de los derechos humanos, y en especial aquellos de grupos históricamente marginados como los afrodescendientes e indígenas y personas LGTBI, entre otros, constituye uno de los retos actuales más complicados de la región. A pesar de los indiscutibles avances políticos y sociales consolidados en los últimos años y los progresos normativos que garantizan el reconocimiento de derechos civiles y políticos por un lado, como el derecho a elegir y ser electo/electa, y los derechos económicos, sociales y culturales, por el otro, la región se enfrenta a obstáculos sustanciales que impiden el goce pleno de derechos y la inclusión plena de estos ciudadanos en la vida política de sus países y su entorno social.

No hay duda de que ha habido avances pero los datos siguen mostrando una realidad intolerable. El crecimiento económico del que ha gozado la región no se tradujo siempre en un mejor nivel de vida para los grupos más marginados y excluidos. El crecimiento económico de la región, por lo tanto, no fue generalizado y no benefició a todos los grupos por igual, en particular a los grupos en situación de vulnerabilidad. Los efectos de la desigualdad y la exclusión obstaculizan principalmente el progreso que garantizan los DESC de grupos históricamente discriminados. Adicionalmente agravan situaciones de profunda exclusión y discriminación que impiden la realización de una vida digna.

A pesar de que es compartida la comprensión de que una elevada desigualdad no es conducente a la democracia, pareciera que

la democracia está pudiendo coexistir con la desigualdad. En efecto, pareciera que el rango de desigualdad que la democracia puede tolerar es más amplio de lo que debería ser. Esto debe generar cada vez más atención por parte de los tomadores de decisiones y de la sociedad y mucho más trabajo y acción.

Bibliografía

- Badgett, L., et al. (2014). *The Relationship between LGTB Inclusion and Economic Development: An Analysis of Emerging Economies*. USAID.
- Banco Mundial. (2013). *Shifting Gears to Accelerate Shared Prosperity in Latin America and the Caribbean*. World Bank Document 78507.
- CEDLAS. (2014). *Boletín de Estadísticas Sociales de América Latina*.
- CEPAL (2009). *Envejecimiento, derechos humanos y políticas públicas*. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cecchini S., y otros (eds.), (2015). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CIDH. (2011). *La situación de las personas afrodescendientes en las Américas*. Washington, D.C.: OEA.
- Fondo Monetario Internacional. (2015) *Las Américas. El Norte se recupera, el Sur aún espera*. Washington, D.C.: International Monetary Fund Publications.
- Hermida P. (2007). *Intergenerational transmission of education: gender and ethnicity in Guatemala*. University of Essex.
- Hernani W. (2007). *Permanent Inequalities in Bolivia*. La Paz: Fundación ARU.
- Marshall, T. H., Bottomore, T. B., & Linares, P. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Maryse, R., (2015). *La desigualdad y la inclusión social en las Américas: Elementos clave, tendencias recientes y caminos hacia el futuro*. Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos.
- Ñopo, H. (2010), *New Century Old Disparities, gender and ethnic earnings gaps in Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C.: IADB.
- OHCHR (2013). Mecanismo de Expertos de las Naciones Unidas sobre los derechos de pueblos indígenas. Estudio sobre el acceso a la justicia en la promoción y protección de los derechos de los pueblos indígenas. Sexto período de sesiones.
- OXFAM (2015). *Privilegios que niegan: Desigualdad Extrema y Secuestro de la Democracia en América Latina y el Caribe*. Perú: OXFAM Publicaciones. Disponible en: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/reporte_iguales-oxfambr.pdf
- Protocolo de San Salvador. Artículo 3. Disponible en: <http://www.oas.org/en/sare/social-inclusion/protocol-ssv/> <http://www.oas.org/es/sadye/inclusion-social/protocolo-ssv/>.
- Red LACTRANS. (2014). *Informe sobre el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales de la población trans en Latinoamérica y el Caribe*: <http://redlactrans.org.ar/site/wp-content/uploads/2015/03/Informe%20DESC%20trans.pdf>
- UNICEF. (2010). *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas.



PARTE III

INCLUSIÓN SOCIAL: AVANCES, DESAFÍOS Y ESTRATEGIAS DESDE LA REGIÓN

CAPÍTULO

6

INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LAS AMÉRICAS

Mercedes Carrillo
Pamela Molina

Al adoptar la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), los Estados del continente definieron como la misión histórica de América el ofrecer a sus ciudadanos y ciudadanas “*una tierra de libertad y un ámbito favorable para el desarrollo de su personalidad y la realización de sus justas aspiraciones*”. Este objetivo requiere de un proceso encaminado a mejorar la calidad de vida de su población, a partir de acciones que promuevan su plena participación social y el derecho a tomar decisiones; la protección de sus derechos humanos; la promoción de una cultura de respeto hacia la diversidad y no discriminación, y la remoción de barreras de carácter legislativo, judicial o administrativo a fin de garantizar su realización plena en ámbitos como la educación, el empleo, la seguridad social, la vida política en su comunidad, el acceso a la justicia, el acceso en general a todos los servicios públicos y a la vida independiente.

Todas estas acciones, consideradas de manera integral, forman parte de un proceso de inclusión social, que consiste en mitigar las disparidades existentes en diversos ámbitos de la sociedad mediante el “empoderamiento de personas y grupos, en particular los pobres y los marginados, para que participen en la sociedad y aprovechen las

oportunidades”¹. Esta referencia al empoderamiento de “personas y grupos” se entiende que debe interpretarse en sentido amplio y abarcar en general a todos los grupos en situación de vulnerabilidad, debido a su histórica y sistemática situación de exclusión social, que construye una brecha de desventaja y desigualdad para alcanzar su plena participación y desarrollo humano, con respecto al resto de la sociedad. Esto incluye tanto a personas en situación de pobreza y extrema pobreza, como a personas que son objeto de discriminación por motivos de raza, etnia, edad, orientación sexual, identidad y expresión de género, discapacidad o cualquier otra condición social o cultural. Estos grupos requieren ser incluidos en las políticas públicas desde una perspectiva de desarrollo inclusivo para garantizar su tratamiento igualitario y equitativo y colaborar con ello en la superación de la pobreza. Se habla, entre otros colectivos, de las niñas y los niños, las personas mayores, las mujeres, los indígenas, los migrantes, las personas afrodescendientes, el colectivo LGTBI y, por supuesto, de las personas con discapacidad.

1. ¿Qué queremos decir cuando hablamos de discapacidad?

La Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) adoptada en 2006, declara en su Artículo 1 que *“las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.”* La CDPD no apunta a definir la “discapacidad” en sí, por considerarla

un concepto que evoluciona², y en cambio define a la *“persona con discapacidad”*, asentando una clara diferenciación entre lo que se entiende por “deficiencia” y el concepto mismo de “discapacidad”, que no son lo mismo. Las “deficiencias” (físicas, intelectuales, sensoriales, psicosociales), son una característica o diversidad funcional de la persona y no las causantes de la discapacidad como un fenómeno en sí. Es la forma en que la sociedad asimila, interpreta, valora (o desvaloriza) a la persona lo que genera las situaciones de exclusión de esta persona en su interacción social. Esto es lo que se entiende por el modelo social de la discapacidad, que se aparta diametralmente del modelo médico-rehabilitador que ha prevalecido con hegemonía por muchas décadas y según el cual la discapacidad se aborda desde la esfera de la ciencia médica, confundiéndola con la característica del individuo y considerándola como una enfermedad.

Desde esta perspectiva, sólo en la medida en que las personas en situación de discapacidad son “rehabilitables” es que pueden ser de utilidad para la sociedad. El modelo médico-rehabilitador promueve la educación especial para “personas especiales” (en oposición a la educación inclusiva para todos), el trabajo protegido, la seguridad social como subsidio principal, la subrogación de la persona con discapacidad para la toma de sus decisiones, y su institucionalización en ciertos casos.

Así pues, cuando nos referimos a personas en situación de discapacidad, bajo la perspectiva del modelo social, lo que debemos entender es que se trata de personas con diversas características físicas, sensoriales, psicosociales o intelectuales, que se desenvuelven en escenarios adversos, no diseñados para responder a su específica manera de funcionar; escenarios con múltiples barreras para su movilidad, comunicación, comprensión o desenvolvimiento independiente y que podrían derribarse mediante el suministro de apoyos técnicos y/o

1 Banco Mundial (2014): *Social Gains in the Balance: A Fiscal Policy Challenge for Latin America and the Caribbean*. Banco Mundial, Washington D.C., Disponible en: <http://www.worldbank.org/en/topic/socialdevelopment/brief/social-inclusion>. Citado por: ROBERT, Maryse “*La desigualdad y la inclusión social en las Américas: Elementos clave, tendencias recientes y caminos hacia el futuro*”, en: Organization of American States. Secretary General (2014): *Desigualdad e inclusión social en las Américas: 14 ensayos*. OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.D/XV.11, Washington D.C., pág. 38.

2 Así lo declara en efecto el Preámbulo del Tratado, al decir que “la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.

ajustes razonables que desactivan, aminoran o eliminan la situación discapacitante. Las características del individuo no deben confundirse con conceptos ambiguos como el de “capacidades especiales”, “capacidades diferentes” o el de “personas especiales”, pues las personas en situación de discapacidad tienen las mismas capacidades, potencialidades y talentos que las personas sin discapacidad, así como también, las mismas imperfecciones de la especie humana. La disparidad radica en las oportunidades para ejercer y desarrollar su humanidad. Asimismo, es incorrecto el empleo de términos como “retrasado”, “minusválido”, “impedido”, “inválido”, “el ciego” o “el sordo”, para referirse a una persona con discapacidad, no sólo porque estos términos son en su mayoría peyorativos, sino porque además la discapacidad no es ni sustantivo ni adjetivo del ser persona humana. Los seres humanos no se definen por una situación o condición. Por ello, no solamente debe asegurarse el empleo del término -hasta ahora más universalmente aceptado- de “discapacidad” al referirse a una situación de restricción o exclusión en la interacción entre un individuo con ciertas características (sean estas físicas, intelectuales, psicosociales o sensoriales según el caso) y un entorno no diseñado para su desenvolvimiento independiente, sino que también se debe anteponer siempre la palabra “Persona”. Esto apunta a enfatizar que la “discapacidad” es una situación susceptible de evolucionar y desaparecer, en la medida que se construyan entornos favorables.

Conscientes pues de que no existe una definición estática sobre la discapacidad, conviene resaltar algunos elementos que la caracterizan:

- La discapacidad no existe por ser inherente a la persona o a un grupo de personas, sino que es el resultado de las relaciones complejas entre el individuo y las circunstancias sociales que se dan en un tiempo y en un lugar determinado.
- La discapacidad es una construcción ideológica que da un significado social a un grupo de individuos que reúnen una serie de características bio-psico-afectivo-social o físicas, comunicacionales, perceptivas (intelectual o sensorialmente),

a las que se considera como no valiosas. Esa desvalorización genera un estigma social.

- La discapacidad existe en tanto la sociedad desvaloriza la condición de diversidad humana que tienen las personas y al considerarla no valiosa, no cree que deba ajustar sus prácticas y sistemas para incluir a este colectivo. La falta de voluntad inclusiva fundada en un estigma social y cultural, es la principal barrera para la inclusión real, con plena autonomía, de las personas con discapacidad. Con campañas exclusivas y políticas exclusivas, se generan soluciones que mantienen a las personas con discapacidad en situación de dependencia social.

2. La discapacidad en números

Según datos publicados por las Naciones Unidas³, más de mil millones de personas en el mundo presentan una o más disfunciones en los planos físico, sensorial, intelectual o de causa psíquica, constituyendo la mayor minoría en el mundo. A escala regional, los datos disponibles más recientes señalan que la población que vivía con alguna discapacidad en América Latina y el Caribe entre los años 2000 y 2011 ascendía a más de 66 millones de personas, correspondiendo a un 12.3% del total de la población regional, 12.4% de la población de América Latina y un 5.4% de los países del Caribe⁴.

La discapacidad afecta de una manera más directa y desproporcionada a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, según aproximaciones obtenidas de esfuerzos estadísticos que se indican a continuación:

- 3 Naciones Unidas: *Algunos datos sobre la Discapacidad*. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/disabilities/convention/overview.html>. Véase también CISTERNAS, María Soledad (2014): *Evolución Internacional y cambio de paradigmas sobre las personas con discapacidad. Desafíos en el enfoque de derechos humanos para el siglo XXI*; pág. 2, disponible en: http://www.upla.cl/inclusion/wp-content/uploads/2014/11/2014_paradigmaspersonascondiscapacidad.pdf
- 4 ALMERAS, Diane (2013), *Las Personas con Discapacidad en América Latina y el Caribe* (Presentación). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, pág. 2. . Disponible en: <http://myslide.es/documents/las-personas-con-discapacidad-en-america-latina-y-el-caribe-diane-almeras.html>

2.1 Personas en situación de pobreza: Según los datos disponibles, el 20% de los más pobres del mundo presentan discapacidad, y tienden a ser considerados dentro de sus propias comunidades como las personas en situación más desventajosa⁵. Las personas en el quintil más pobre presentan una mayor prevalencia de la discapacidad.⁶ Además, hay más riesgos de adquirir y vivir con una discapacidad en las zonas rurales que en las urbanas dado el limitado acceso a todo tipo de servicios públicos y de salud y las precarias condiciones socio-económicas en dichas zonas, tanto para hombres como mujeres (Almeras, 2013). Por su parte, el Informe Mundial sobre la Discapacidad de 2011 observa que las personas con discapacidad están sobre-representadas en la población en situación de pobreza y extrema pobreza⁷. La misma pobreza y la vulnerabilidad exacerbaban situaciones de discapacidad por falta de atención y cuidado oportunos.

2.2 Personas en países de desarrollo⁸: El 80% de las personas con discapacidad vive en países en desarrollo. Los resultados de una Encuesta Mundial de Salud de 2011⁹ indican que la prevalencia de la discapacidad es mayor en los países de ingresos bajos que en los países de ingresos más elevados.

2.3 Adultos mayores: Se estima que el número de personas con discapacidad va en crecimiento debido al envejecimiento de la población (toda vez que las personas mayores tienen un mayor riesgo de tener una discapacidad); al incremento global de los problemas crónicos de salud asociados a la discapacidad, y a las consecuencias discapacitantes de las enfermedades no transmisibles, entre otros factores.¹⁰ En los países donde

la esperanza de vida es superior a los 70 años, en promedio alrededor de 8 años o el 11.5% de la vida de un individuo transcurre con discapacidad.

2.4 Mujeres: Se estima que cerca de un 60% del total de Personas con Discapacidad son mujeres y niñas con discapacidad¹¹. Se observa una tasa de prevalencia más alta en las mujeres que en los hombres en más de la mitad de los países de América Latina y el Caribe.¹² Ello podría obedecer al hecho de que la mayor esperanza de vida de las mujeres aumenta la posibilidad de tener una discapacidad generada por un accidente o una enfermedad crónica. De igual modo, las mujeres viven estas etapas de su vida en un contexto de mayor vulnerabilidad económica, lo que potencia aún más el riesgo de que cualquier dificultad impacte su desenvolvimiento y funcionamiento eficaz en el entorno, debido a la falta de recursos que les impide costear servicios de apoyo y las ayudas técnicas necesarias.

2.5 Niños y niñas: Alrededor de 200 millones niños y niñas tienen discapacidad y el 30% de los jóvenes que viven en la calle tienen discapacidad¹³. Además, el 90% de los niños con discapacidad no asiste a la escuela.

2.6 Afrodescendientes: Los datos disponibles de los censos de la ronda de 2010 sobre discapacidad según pertenencia étnica muestran una mayor prevalencia de la discapacidad entre las personas afrodescendientes, incluso más que la población indígena¹⁴. No hay información adicional en la región ni en el Informe Mundial sobre la Discapacidad de 2011 que permita explicar por qué las personas afrodescendientes tienen una tasa de prevalencia más alta en todos los países.

5 Naciones Unidas: *Algunos datos sobre la Discapacidad*, cit., nota 3.

6 Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial (2011): *Informe Mundial sobre la Discapacidad*. Organización Mundial de la Salud, Ginebra, pág. 9.

7 Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, op. cit., nota 6, págs. 8 y 9.

8 Naciones Unidas: *Algunos datos sobre la Discapacidad*, cit., nota 3.

9 Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, op. cit., nota 6, págs. 8 y 9

10 Naciones Unidas: *Algunos datos sobre la Discapacidad*, cit., nota 3.

11 CISTERNAS, María Soledad, op. cit., nota 3, pág. 2

12 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2012): *Panorama Social de América Latina y el Caribe*. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, pág. 44.

13 Naciones Unidas: *Algunos datos sobre la Discapacidad*, cit., nota 3.

14 ALMERAS, Diane, op. cit., nota 4, pág.4.

3. Discapacidad y vulnerabilidad

Resulta paradójico incluir a las personas con discapacidad dentro de los grupos en situación de vulnerabilidad si se tiene en cuenta que este colectivo representa la mayor minoría del mundo al abarcar aproximadamente, con sus más de mil millones de personas, el 15% del total de la población en el planeta¹⁵. También es sorprendente hablar de exclusión cuando existen en la actualidad marcos normativos internacionales como la CDPD (2008), que aborda a la discapacidad como una cuestión de derechos humanos, reconociendo de manera explícita y con carácter obligatorio para sus Estados Parte, un conjunto de derechos humanos de las personas con discapacidad, que hacen parte de los mismos derechos inalienables para todas las personas, incluyendo las necesarias adaptaciones del entorno para ejercerlos. A pesar de ello, lo cierto es que las personas en situación de discapacidad se definen así porque viven con una serie de obstáculos discapacitantes generados por el propio entorno social, político, económico y cultural, que impiden su pleno desarrollo humano y social. Mientras más barreras hay en el entorno, mayor es la exclusión social y mayor la pobreza asociada a las personas con características bio-psico-sociales diferentes.

A continuación se explorarán algunos de estos obstáculos y se identificarán algunos de los desafíos derivados de ellos para las políticas públicas en la región, que contribuyan a la plena inclusión social de las personas con discapacidad.

3.1. Insuficiencia de servicios y de recursos

En el informe nacional de evaluación sobre las condiciones de vida en Barbados de 2010, se constató que la pobreza y la exclusión social de las personas con discapacidad estaban relacionadas principalmente con factores tales como la ausencia de oportunidades de empleo adecuado

y falta de apoyo y protección a las familias y las comunidades, así como déficits en los sistemas de transporte y otros servicios.¹⁶

Se estima que los recursos que los países en desarrollo destinan a atender las necesidades de las personas con discapacidad logran cubrir menos del 5 % de las necesidades de esta población¹⁷. Ello se traduce en la ausencia de servicios públicos de asistencia personal accesibles, lo cual conlleva en muchos casos a que al menos un miembro de la familia de la persona con discapacidad deba dejar de trabajar para ejercer funciones de asistencia y cuidado de su familiar, con lo que disminuyen los ingresos del núcleo familiar. Si una familia tiene entre sus integrantes a una persona con discapacidad severa, generalmente este deberá quedarse en casa acompañado por un familiar que le asista quien no tendrá un empleo asalariado y, como resultado, éstas dos personas dependerán de un ingreso familiar disminuido que se destinará, en gran parte, a adquirir bienes y servicios relacionados con la discapacidad, reduciendo o impidiendo la atención de otras necesidades de la familia y haciéndola más pobre en consecuencia. De otro lado, si en una familia hay una persona en condiciones de trabajar pero que no consigue empleo por su discapacidad, esta persona no sólo no genera ingresos para ella y para aportar a su familia, sino que dependerá de los ingresos de otros miembros del grupo familiar.

La asignación insuficiente de recursos estatales para proveer servicios necesarios a la población con discapacidad, está relacionada con el razonamiento erróneo de que focalizarse en sus necesidades específicas a la hora de diseñar políticas públicas es más un costo que una inversión para las autoridades, los donantes y otros actores claves. Esta manera de pensar, por lo general incuestionada, responde al ciclo de la invisibilidad histórica a la que las personas con discapacidad están sujetas:

16 World Health Organization y Panamerican Health Organization (2012): Barbados. Disponible en: http://www.paho.org/salud-en-las-americas-2012./index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=114&Itemid

17 Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial (2011): Informe Mundial sobre la Discapacidad –RESUMEN-. Organización Mundial de la Salud, Ginebra, pág. 10.

15 Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial (2011): Informe Mundial sobre la Discapacidad –RESUMEN-. Organización Mundial de la Salud, Ginebra, pág. 7.

- Las familias mantienen a la persona oculta en su casa, se avergüenzan. En consecuencia, las personas con discapacidad “no son vistas”.
- Al no ser visibilizadas en la comunidad, esta última no desarrolla bienes, políticas y servicios para este colectivo.
- Sin bienes, sin políticas y sin servicios, no hay inclusión.
- En consecuencia, el círculo de la discriminación y la exclusión continúan:
 - ✓ La falta de acceso oportuno a una adecuada educación inclusiva y de calidad.
 - ✓ La falta de diversidad y calidad de la oferta de formación laboral para personas con discapacidad.
 - ✓ La falta de acceso en todas las áreas de la vida social (transporte, infraestructura, comunicación, proceso electoral, la vida cívica, etc.).

DESAFÍO
1 Quebrar el círculo de invisibilidad que envuelve a las personas con discapacidad y que perpetúa su exclusión social.

3.2 Falta de estudios estadísticos claros y de políticas adecuadas para todos los tipos de discapacidad

La calidad de vida de las personas con discapacidad está muy relacionada con el tipo de limitación que deben enfrentar tanto por las dificultades propias de cada característica física, sensorial, intelectual o psicosocial, como por las grandes diferencias en la respuesta del entorno a cada una de ellas en cuanto a capacidad de autocuidado, adaptación del medio físico y comunicacional, aceptación social, oferta de oportunidades educativas y laborales y respeto del derecho a la autodeterminación.

Según información censal de 21 países de la región¹⁸, prevalecen en América Latina y el Caribe las limitaciones funcionales visuales y de movilidad, seguidas por las limitaciones funcionales de la audición y de las dificultades relacionadas con las funciones psicosociales e intelectuales y la destreza. Las disfunciones visuales y motoras son las que menos impacto negativo tienen en el acceso a la educación y el empleo, mientras que las personas con discapacidades auditivas, intelectuales, psico-sociales o con poca capacidad de autocuidado son las que encuentran más obstáculos para integrarse a la actividad económica, educativa y social.

Es un punto muy importante a destacar que no existen estadísticas en la región que identifiquen la discapacidad psicosocial (diferencias bio-psico-emocionales frente al medio, como por ejemplo la bipolaridad, la esquizofrenia y la depresión crónica). De esta manera, este colectivo ciudadano está completamente invisibilizado de las políticas públicas y del acceso a los derechos que los marcos normativos regionales e

Figura 1:
El ciclo de la Invisibilidad



Fuente: Elaboración propia para este trabajo

18 ALMERAS, Diane, op. cit., nota 4, págs 10, 11 y 12.

internacionales en materia de derechos de las personas con discapacidad les reconocen en pie de igualdad con respecto al resto de las personas.

En un estudio realizado en el año 2005 en Guyana sobre discapacidad, se detectó que el tipo de diversidad bio-psico-social de las personas desempeñaba un papel importante a la hora de determinar el acceso a los servicios. Por ejemplo, las personas con discapacidades visuales y físicas tenían más opciones en ese sentido que las personas con problemas de audición o aprendizaje.¹⁹ En Panamá, la Primera Encuesta Nacional de Discapacidad (PENDIS) del año 2006, basada en la *Clasificación Internacional del Funcionamiento (CIF)*, recogió información significativa sobre las necesidades de apoyo según los tipos de discapacidad. Tomando en cuenta las respuestas recibidas, se observa un creciente orden de dependencia de otra persona según el tipo de discapacidad: auditiva (29,3%), visual (41,8%), intelectual (54,7%), movilidad reducida (63,1%), discapacidades múltiples (72,1%), problemas orgánicos (73,1%) y problemas psíquicos (78,6%). La prevalencia de dificultades visuales, auditivas o de movilidad relacionadas con el uso de los miembros superiores y de autocuidado es mucho mayor entre personas mayores.²⁰

Más allá de las particularidades nacionales, las estimaciones varían según el grado de diversidad y severidad de las diferencias funcionales de las personas. Por lo general la diversidad y los diferentes niveles de severidad no están considerados en las preguntas censales ni en la metodología de medición. Ello porque no se trabaja ni se consulta directamente con las propias personas con discapacidad, expertas en estos temas a la hora de diseñar los estudios, las encuestas, las políticas, sus metodologías y enfoques.

DESAFÍO

2

Situar a las personas con discapacidad como sujetos y no meros objetos de las políticas públicas

3.3 Estigma social

La construcción social de la discapacidad genera una serie de “mitos” y estigmas en relación a qué puede y no puede hacer una persona con discapacidad, sobre las cuales se han construido diferentes políticas, programas y proyectos que, por partir de prejuicios y suposiciones, muchas veces no resuelven la real necesidad de inclusión social de estas personas.

La definición que prevalece sobre personas con discapacidad sigue gravitando alrededor del enfoque médico y no se centra en el modelo social y de derechos humanos al que se orientan los marcos jurídicos regionales e internacionales en materia de discapacidad y que han sido ratificados por la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Se define más en términos de las deficiencias de los individuos que en las anomalías sociales, políticas y legales, que no generan las condiciones necesarias para la inclusión social de las personas. Así por ejemplo, algunos Estados no reconocen (o se resisten en reconocer) a las personas con discapacidades psicosociales como personas en situación de discapacidad²¹. Han querido restringir el tema, exclusivamente, al ámbito de la salud y la enfermedad.

DESAFÍO

3

Generar estudios estadísticos sobre personas con discapacidad que incluyan diversidad y cruce de variables socio-económicas, etáreas, étnicas, geográficas y de género, entre otras.

19 Encuesta Específica de Discapacidad. Comisión Nacional de la Discapacidad de Guyana, 2005.

20 ALMERAS, Diane, op. cit., nota 4, págs. 12, 13 y 14.

21 Personas con discapacidad psicosocial incluye a las personas que son usuarias de los servicios de salud mental, tales como personas con esquizofrenia, bipolaridad, depresión clínica, trastornos obsesivo-compulsivos, síndrome de stress post-traumático, entre otros.

El estigma, la principal causa de la exclusión de personas con discapacidad de la vida social y política, no tiene un fundamento lógico ni racional: nace de las emociones ante la diversidad desconocida y de los conceptos sobre “normalidad” o “naturalidad” que han sido enseñados de generación en generación y que se toman como verdades absolutas por “sentido común”. Existe una falacia de un “estándar de normalidad” que realmente ningún ser humano cumple al 100%. Así, ante el enfrentamiento con una persona física, sensorial, intelectual o mentalmente diferente, brotan el temor, la inseguridad, el rechazo y la vergüenza. Estas emociones quedan asociadas con “valores”, conceptos o ideas, tales como –por ejemplo- la inutilidad, improductividad, violencia, delincuencia, futilidad, flojera o incapacidad.

Todos estos sentimientos, conceptos, valores o ideas son una construcción social para la valoración del ser humano, un paradigma conceptual que definirá la calidad y eficacia de la inclusión de personas con discapacidad en la vida pública. Es por ello que, en efecto, se ve que los recursos para las políticas públicas sobre discapacidad se centran principalmente en la prevención o eliminación (“*normalización*”) de la diversidad funcional o la característica individual, y no en su inclusión social ni en la promoción de su independencia y autonomía. Es el caso, por ejemplo, de ciertas ayudas técnicas definidas como política pública: audífonos, implantes cocleares, sillas de ruedas, órtesis, prótesis, etc., que son dispositivos para asimilar a las personas con diferentes características al estándar de la movilidad, la audición o el rendimiento visual, intelectual o psicosocial, de las personas sin discapacidad, pero no hay recursos suficientes para intérpretes de lengua de señas, teléfonos de texto, acceso masivo y equitativo al Internet, alarmas visuales, lectores de pantalla, bibliotecas y recursos en braille, ajustes arquitectónicos, acceso y ajustes razonables en el empleo, asistentes personales u otros que se centran en la promoción de la vida independiente, tal como la persona es, en su completa diversidad humana.

DESAFÍO

4

Generar acciones urgentes para deconstruir y abolir el estigma social asociado a discapacidad, eliminando así las barreras actitudinales y culturales a su plena inclusión.

3.4 Falta de armonización de los ordenamientos jurídicos regionales y nacionales

La CDPD de las Naciones Unidas y la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CIADDIS – OEA), son instrumentos internacionales que la mayoría de los países de las Américas han firmado y ratificado, de tal manera que ambos se constituyen como vinculantes para sus Estados Parte, con rango superior a las leyes en la mayoría de los casos y, en ocasiones, con rango supra-constitucional. Estas convenciones abogan por un modelo social para visualizar a las personas con discapacidad que enfatiza su libre autodeterminación y autonomía para la toma de sus decisiones. Los códigos civiles de los países de nuestra región, por su parte, cuando se trata de ejercer legalmente la capacidad para tomar decisiones, permiten limitaciones por causa de discapacidad, incluyendo la declaración de incapacidad absoluta (llamada interdicción). Esta figura legal se aplica sobre todo a las personas con discapacidad intelectual y psicosocial, así como también a personas sordas y/o ciegas. Bajo una declaración de interdicción se autoriza la subrogación o el reemplazo absoluto de la persona en la toma de sus decisiones en todos los ámbitos de la vida por un “curador” o “tutor legal” que se designa, propiciando como resultado la desprotección y el abuso de las personas con discapacidad a manos de sus guardianes legales.

En esta misma línea, la CIADDIS en su Artículo I.2., inciso b, establece que la *declaración de incapacidad absoluta (o interdicción)*, basada en discapacidad, no se considerará discriminación. Con la entrada en vigor de la CDPD, se produjo un cambio radical en este tema, al afirmar en su Artículo 12 el derecho al ejercicio pleno de la capacidad jurídica sin ninguna restricción por causa de discapacidad, en todos los ámbitos de la vida.

El Comité de Seguimiento de la CIADDIS, a saber, el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CEDDIS), vio la inmediata necesidad de armonizar dicha Convención Interamericana al nuevo paradigma establecido por la CDPD, y elaboró una Observación General que interpreta el Artículo I.2.b., instando a los Estados Partes a tomar medidas en concordancia con el Artículo 12 de la CDPD, para garantizar el reconocimiento pleno de la capacidad jurídica, independientemente del grado y tipo de discapacidad, y sustituir la figura de la interdicción por prácticas de toma de decisiones con apoyo. El CEDDIS también insta a los Estados a desarrollar acciones de capacitación y de armonización legislativa en el tema.

No obstante lo anterior, la realidad es que persisten numerosas disposiciones en Códigos Civiles de origen romano o francés que no reconocen el ejercicio pleno de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad. Se les declara interdictos o “incapaces” ante la Ley por causa de su discapacidad, lo cual equivale a declarar “su muerte civil”.

Así como en este ejemplo, en todos los países de la región coexisten normas internacionales y nacionales que son contradictorias, sin que todavía se hayan impulsado acciones políticas o legislativas orientadas a armonizar la norma inferior (Códigos Civiles, Leyes, Directivas o Decretos) con la superior (Convenciones regionales e internacionales). Por ejemplo, la CDPD incluye el diseño universal, mientras que muchas de las leyes nacionales de la región lo omiten por completo. La CDPD incluye el claro reconocimiento de la Lengua de Señas, muchos de los países de la región aún no. En los marcos internacionales la accesibilidad universal es condición *sine qua non* para que todos los derechos humanos puedan ser ejercidos por parte de las personas con discapacidad. En los países de la región, las ayudas técnicas siguen focalizándose desde la perspectiva médica de la “rehabilitación” y no desde el derecho a la vida independiente y en la comunidad. Mientras la CDPD reconoce sin restricciones el derecho al ejercicio de la capacidad jurídica de personas con discapacidad, los jueces siguen aplicando la figura de la interdicción.

Jueces, fiscales y defensores públicos ignoran la norma internacional y se inclinan por aplicar las normas internas que se deben derogar. La ignoran para su aplicación práctica y en muchas ocasiones la desconocen por completo. No existen tampoco mecanismos fiscalizadores para su implementación efectiva en el ámbito nacional, como tampoco los hay para aquellos cuerpos legales que se han creado recientemente para armonizar las normas internas a la CIADDIS de la OEA y a la CDPD de Naciones Unidas.

DESAFÍO

5

Lograr avances sustantivos en la armonización legislativa nacional con respecto a las Convenciones Internacionales y regionales que promueven los derechos de las personas con discapacidad.

4. Hacia la implementación de políticas públicas orientadas a la inclusión de las personas con discapacidad en la región

Un concepto moderno de política pública es aquel que la define como “un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática”.²²

Al considerar los elementos que componen la anterior definición, resulta oportuno identificar (i) cuál es la problemática existente en relación a la inclusión de las personas con discapacidad, y (ii) cuáles decisiones o acciones a ser adoptadas por autoridades públicas, con la participación de las personas con discapacidad, representarían una solución a la problemática planteada.

22 Velásquez Gavilanes, Raúl (2009): Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. Desafíos, Enero-Junio, 149-187.

Sobre la problemática existente, puede decirse que la principal barrera para la inclusión social de las personas con discapacidad es la situación de discriminación a la cual se enfrentan cotidianamente. Esta discriminación se explica en el Informe Mundial de la Discapacidad, el cual señala que, en todo el mundo, “las personas con discapacidad tienen peores resultados sanitarios, peores resultados académicos, una menor participación económica y unas tasas de pobreza más altas que las personas sin discapacidad”²³. Como pudo apreciarse en el apartado anterior, todo ello es resultado de ciertos obstáculos discapacitantes, tales como el estigma social, la insuficiencia de servicios y de recursos, o la falta de armonización legislativa en concordancia con las convenciones internacionales en el tema.

En lo que respecta a las decisiones o acciones a ser adoptadas para solucionar la problemática planteada, esto es, la discriminación hacia las personas con discapacidad, se estima que todas ellas debiesen responder a los desafíos previamente anunciados:

1. Quebrar el círculo de invisibilidad y de exclusión que envuelve a las personas con discapacidad.
2. Situar a las personas con discapacidad como sujetos y no meros objetos de las políticas públicas.
3. Generar estudios estadísticos sobre personas con discapacidad que incluyan diversidad y cruce de variables socio-económicas, etáreas, étnicas, geográficas y de género, entre otras.
4. Generar acciones urgentes para abolir el estigma social asociado a la discapacidad, eliminando así las barreras actitudinales y culturales a su plena inclusión.
5. Lograr avances sustantivos en la armonización legislativa nacional con respecto a las Convenciones Internacionales que promueven los derechos de las personas con discapacidad.

Para contribuir a derribar el círculo de invisibilidad que envuelve a las personas con discapacidad, situándolas como sujetos y no meros objetos de las políticas públicas y generar estudios estadísticos

más aproximativos a la complejidad diversa de su realidad (Desafíos 1, 2 y 3), es fundamental desarrollar mapeos y datos estadísticos confiables como primer paso para conocer su estado de situación, para lo cual es fundamental contar con la asesoría de expertas y expertos con discapacidad en la formulación de la metodología. Con datos más aproximados, que incluyan la intersección de variables, y con la participación directa de las propias personas con discapacidad, será posible definir y adoptar las políticas públicas apropiadas a las reales necesidades de este grupo poblacional. Dentro de este contexto, debe señalarse que la mayoría de los países de América Latina y el Caribe carecen de datos estadísticos definidos y claros sobre las personas con discapacidad. El mayor instrumento de medición estadística son los Censos de Población, los cuales, sin embargo, hasta ahora sólo han considerado una o dos consultas en relación a la discapacidad que además han sido formuladas en su mayoría desde una perspectiva y definición médica y no social, lo que no permite incluir ni medir los diferentes grados y manifestaciones de la discapacidad en términos de interacción entre las personas con sus diversas características y las barreras del ambiente en los diferentes países, dando como resultado números muy bajos e irreales.

Por otro lado, la mayoría de las personas que realizan los censos de población no están capacitadas para la interacción con personas con discapacidad, lo cual reduce aún más las posibilidades de incluir a este grupo poblacional en los resultados de este ejercicio. Se estima que, por como están formuladas las preguntas, y por la poca claridad acerca del concepto bajo el cual se están definiendo las mismas, estas estimaciones son una sub-representación de las cifras reales. Además, no existen estudios que hagan un cruce de variables poblacionales, tales como discapacidad y género, raza, etnia, edad, ubicación geográfica, situación socio-económica u otros. Así, las políticas públicas en discapacidad en los países de la región, se han basado en las aproximaciones estadísticas de Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud (OMS), la

23 Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial, op. cit., nota 16, pág 5.

CEPAL y el Banco Mundial (BM), según los cuales entre un 10 y un 15% de la población general de nuestros países tiene alguna discapacidad.

Estas aproximaciones estadísticas no ayudan a localizar geográficamente a las personas con discapacidad, sus necesidades específicas para la inclusión y la atención pública, su estado civil, su situación familiar, laboral, educativa, su género o su edad, ni mucho menos aseguran su participación ciudadana plena.

Atendiendo a la necesidad de generar mecanismos que permitan el relevamiento del estado de situación de las personas con discapacidad, la OEA, a través del CEDDIS, desarrolló un total de 50 indicadores en diferentes ámbitos (educación, salud, empleo, participación política, accesibilidad, asistencia social, acceso a la justicia, entre otros), como parte del proceso que busca medir los progresos y dificultades de los Estados Parte de la CIADDIS en eliminar la discriminación hacia las personas con discapacidad. Estos indicadores han sido creados para obtener información sobre legislaciones, buenas prácticas, programas y políticas nacionales que impacten a las personas con discapacidad en cada país, procurando que la información sea desagregada según variables de género, etnia, edad, zona rural o urbana, nivel educativo, orientación sexual, entre otros descriptores, y en la tarea de cumplimentarlos se suman las instituciones de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil. Cuando los indicadores no pueden ser respondidos por falta de información disponible, el Estado debe generar una política que le permita obtener la información en los próximos cuatro años de cara a la reapertura del próximo ciclo en el cual se analizará de nuevo su estado de situación. Esto facilitará la generación de mapeos a nivel nacional, así como la consolidación de estadísticas más confiables en la región debido a la cantidad de países que participan en este proceso y el respaldo técnico de los actores nacionales envueltos en la recolección de datos.

Otras acciones que también son necesarias para visibilizar a las personas con discapacidad son, por ejemplo, la inclusión de observadores

electorales con discapacidad para vigilar que los procesos sean inclusivos, así como la reglamentación e implementación de mecanismos de accesibilidad que aseguren su plena participación en todos los niveles del proceso electoral; el aumento de candidatos y candidatas con discapacidad a cargos públicos/políticos; el establecimiento de medidas afirmativas que garanticen la inclusión laboral igualitaria; la dotación de recursos para realizar los ajustes razonables a los centros educativos ya creados, o la adopción de directrices para incorporar estándares de accesibilidad en las nuevas instalaciones educativas que se construyan; la capacitación continua de los docentes de manera transversal en educación inclusiva y el modelo social de la discapacidad; la celebración de alianzas que faciliten el acceso a las personas con discapacidad a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones a fin de que puedan potenciar sus habilidades; la adopción de reglamentos o la asignación de equipamientos suficientes que garanticen el acceso a las personas con discapacidad a los servicios de salud y rehabilitación en condiciones de igualdad con las demás; el diseño y ejecución de estrategias de rehabilitación basadas en la comunidad con la participación de organizaciones de personas con discapacidad; la adecuada formación de personal profesional y técnico en el ámbito de la salud para una atención basada en una perspectiva de derechos humanos; el desarrollo de proyectos que apoyen y fomenten la generación de capacidades empresariales de personas con discapacidad que deriven en la creación de nuevas empresas, entre otras.

La cooperación internacional es también una herramienta trascendental para visibilizar y generar políticas inclusivas de las personas con discapacidad, a partir de acuerdos de cooperación bilateral o multilateral, incluyendo la cooperación Sur-Sur, para la transferencia de conocimientos o el intercambio de buenas prácticas con potencial de ser replicables.

Para atender al Desafío 4, de generar acciones urgentes para abolir el estigma social asociado a la discapacidad, eliminando las barreras

actitudinales y culturales a su plena inclusión, se hace necesario implementar campañas masivas de concientización a través de los medios de comunicación, junto con el dictado de capacitaciones tanto en el sector público como privado, para difundir con ello una cultura de percepción positiva de la diversidad humana, posicionando la independencia y la autodeterminación de las personas con discapacidad como el objetivo máximo de las políticas públicas inclusivas, en un contexto de respeto pleno a sus derechos humanos. Estas campañas deben ser enfáticas en la necesidad de eliminar los hábitos discriminatorios, los estereotipos y el empleo de términos peyorativos que refuerzan la exclusión. Un marco de referencia para esta labor lo constituyen las campañas impulsadas por la OEA: “Movamos los Límites” lanzada en marzo de 2015, y la campaña “Más Derechos para Más Personas”, lanzada en abril de 2016.

Por último, en lo concerniente al Desafío 5, sobre la necesidad de lograr avances sustantivos en la armonización legislativa nacional con respecto a las Convenciones Internacionales que promueven los derechos de las personas con discapacidad, los Estados deben revisar sus códigos civiles, penales y leyes conexas, con el fin de armonizarlos con los instrumentos internacionales de derechos humanos. A tal efecto es recomendable partir con la creación de comisiones especiales y mixtas dentro de los cuerpos legislativos, que incorporen no sólo a los propios legisladores, sino también a expertas y expertos con discapacidad, miembros de la academia especializados en la investigación legislativa comparada y otros actores relevantes, que realicen una revisión analítica y crítica de todos los cuerpos legales nacionales, con el fin de identificar aquellas disposiciones que generen situaciones discriminatorias para las personas con discapacidad o que sean incompatibles con las convenciones regionales e internacionales que el Estado ha ratificado. Dentro de todo este proceso es fundamental que el Estado trabaje en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil de personas con discapacidad.

En línea con lo anterior, conviene resaltar algunos ejemplos pioneros en la región. Uno es conducido por Perú, a través del

establecimiento de la Comisión Especial Revisora del Código Civil de la República, una comisión de carácter mixto compuesta por legisladores, autoridades públicas y sociedad civil experta, cuyo trabajo ha dado pie a un Anteproyecto de Ley que formaliza las modificaciones y derogaciones propuestas por dicha Comisión Especial en lo referido al ejercicio de la Capacidad Jurídica de la Persona con Discapacidad, a fin de armonizar este instrumento con el Artículo 12 de la CDPD.

En esa misma línea, en Costa Rica se aprobó en segundo debate la Ley de Promoción de la Autonomía Personal de las Personas con Discapacidad, la cual elimina las figuras de la interdicción y la curatela.

Adicionalmente, a nivel regional se destaca la iniciativa de elaboración de un manual instructivo impulsado por el CEDDIS y OEA, que estará dirigido a actores judiciales, legisladores y otros funcionarios públicos nacionales, para colaborar en el esclarecimiento del “cómo hacerlo” en la constitución de apoyos para la toma de decisiones de personas con discapacidad que lo requieran, así como la implementación de salvaguardias que eviten abusos, a tenor de lo dispuesto por el Artículo 12 de la CDPD. El objetivo último de estas iniciativas es sustituir las declaratorias judiciales de interdicción y la subsecuente imposición de curatelas, que hoy en día mantienen a muchas personas con discapacidad de la región en una condición de muerte civil.

Conclusiones

1. Nada sobre las personas con discapacidad, sin las personas con discapacidad

Este fue el principio estrella en el proceso de construcción de la CDPD en Naciones Unidas, que fue redactada con la participación plena y en igualdad de condiciones, de líderes de organizaciones de personas con discapacidad. Ellas y ellos educaron a sus pares gubernamentales en relación a sus derechos y necesidades, y escribieron con ellos todo el articulado de esta Convención paradigmática. Es necesario que las

personas con discapacidad dejen de ser vistas como “pacientes” del sistema de salud, o como objetos pasivos de una política de servicios, y sean reconocidas plenamente como ciudadanos y ciudadanas de las Américas, sujetos activos de una política focalizada en el pleno ejercicio de los derechos humanos. No será posible superar la pobreza y construir un desarrollo sustentable para la región, si no partimos de una base de respeto de los derechos humanos y no situamos a las propias personas con discapacidad como agentes de su desarrollo.

A la hora de diseñar, decidir, implementar y evaluar políticas públicas, los diversos sectores de la sociedad deben tener como punto de articulación y consulta a las organizaciones de las personas con discapacidad. Es necesario fomentar su participación y su protagonismo activo en todos los procesos de toma de decisiones que atañen a la agenda del desarrollo.

Esto, que parece simple y obvio per se, en la práctica resulta cotidianamente olvidado, y de ahí la necesidad de ponerlo de manifiesto constantemente. Nuestras sociedades se fundan en nuevas “colonizaciones” que han naturalizado la desigualdad social basada en la diversidad humana, y esta “naturalización” resulta todavía más fuerte y mucho menos cuestionada cuando hablamos de las personas con discapacidad. Ello, porque todavía predomina fuertemente el paradigma médico en la valorización de estas personas. Por ejemplo, mientras ya no es aceptable que en eventos sobre mujeres no estén las propias mujeres liderando los temas que les conciernen, sí sigue siendo visto como “natural” que en eventos similares sobre discapacidad, quienes hablen y lideren la discusión sobre el tema sean personas sin discapacidad, incluidos sus familiares. Porque “parece natural” e incuestionable considerar que las propias personas con discapacidad no están habilitadas ni capacitadas para manejar sus propios asuntos y liderar sus propios debates; parece “natural” que alguien que “les cuide” y les “proteja”, les represente y sepa más sobre el tema que ellas, especialmente si provienen del ámbito médico, jurídico o familiar. Parece “natural” que al referirse a ellas se

lo haga en “tercera persona”. Parece “natural” que cuando se diseñan políticas o programas para atender a los colectivos de migrantes, adultos mayores, mujeres, personas afrodescendientes, indígenas o personas con diferente orientación sexual o diferente identidad y expresión de género, no se considere incluir la situación de personas con discapacidad que también pertenecen a estos otros grupos en situación de vulnerabilidad. Parece “natural” visualizarlas como “infantes permanentes”, objeto de los programas de protección social, sin acceso a las responsabilidades sociales. Esa “naturalización” de la desigualdad, de la invisibilidad y de la exclusión de este sector de la población, por causa de su tipo de diversidad humana, es la misma que ha dado origen y mantenimiento en el tiempo a figuras legales como la interdicción y la curatela.

Los Estados de la región tienen ahora el desafío de revolucionar la manera en que se trabaja en políticas públicas, haciendo suyo el deber de transversalizar la discapacidad en la agenda del desarrollo, incluyendo en todas las etapas de la toma de decisiones en cualquier tema social, a las personas con discapacidad en igualdad de condiciones. Con ello, los Estados se harán eco del principio “*Nada sobre nosotros, sin nosotros*”, que demostró su eficacia práctica en la CDPD de Naciones Unidas y en el trabajo de su comité de seguimiento, y cuya relevancia y valor fundamental está en haber asentado un nuevo estilo de trabajo que comparte el poder entre el Estado y la sociedad civil.

En los Objetivos del Milenio (ODM) las personas con discapacidad estuvieron totalmente ausentes, tanto en el contenido de los mismos, como en el proceso de su definición. Después de la CDPD, los líderes con discapacidad del mundo han estado activamente organizados y participando en el proceso de formulación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), logrando que la variable discapacidad haya sido finalmente incluida, con un total de quince referencias explícitas y una visión transversalizadora e interseccional en el texto completo. La variable discapacidad debe estar incluida también en la formulación de indicadores de los ODS, a ser implementados a nivel nacional, así como

también en los mecanismos de fiscalización y verificación de los mismos, lo cual exige de nuestros países la ruptura de moldes anquilosados en la manera de hacer política pública, aunándose al cambio de mentalidad global que visualiza a las personas con discapacidad como fuerza que conduce en el proceso de desarrollo y no sólo como un “objeto” más de ese desarrollo.

2. Descolonizar las Políticas Públicas

Si hasta ahora no se han producido cambios realmente sustantivos y duraderos en la calidad de la inclusión social de las personas con discapacidad en la región, a pesar de los tratados internacionales en la materia, y a pesar del establecimiento del Decenio de las Américas por los Derechos y la Dignidad de las Personas con Discapacidad y su correspondiente plan de acción, es porque nuestras políticas públicas no han logrado involucrar realmente a los agentes de poder fácticos: aquellos que promulgan e implementan las leyes nacionales, deciden y organizan la distribución de los ingresos, la reducción del papel de los Estados, la dirección y prioridades de la cooperación internacional, entre otras cosas. El apoyo financiero destinado a proyectos inclusivos y transversales en nuestros países es aún insuficiente, porque se sigue pensando más en soluciones segregadas que transversales. De este modo, no se han logrado cambios sustanciales y permanentes en las políticas sociales. El sistema que produce la pobreza y dificulta la inclusión permanecerá incólume mientras no exista real conciencia inclusiva al momento de decidir las agendas del desarrollo y de invertir para su implementación”.

Las intervenciones políticas siguen fallando en atacar las causas de la discapacidad y la pobreza. Un ejemplo concreto: la educación inclusiva, que es todavía más un ideal que una realidad en América Latina. La región aún no cuenta con la infraestructura, los servicios, el acceso, la formación necesaria de los profesionales, el involucramiento participativo de todos los actores del sistema educativo, la asignación suficiente de recursos y el posicionamiento desde otros paradigmas al

tomar las decisiones. La desigualdad social sistémica continúa siendo legitimada en la práctica escolar. Es preciso reflexionar sobre cuestiones tales como: ¿con qué criterios definimos y medimos la inclusión? ¿Es la inclusión que estamos implementando un proceso que respeta y celebra la diversidad de identidades, o uno que en realidad busca ajustar a las personas con discapacidad a un arbitrario nivel de “normalidad”?

El desafío al hacer política pública inclusiva en este tema es atacar las causas y no sólo los efectos de la exclusión. No se trata de poner más parches en las heridas. Se requiere de soluciones radicales y permanentes, que se atrevan a dar el salto desde un modelo paternalista y colonizador, a uno que promueva la interseccionalidad y celebre la diversidad desde un enfoque de igualdad y no discriminación.

Bibliografía

- Almeras, Diane. 2013. “Las Personas con Discapacidad en América Latina y el Caribe”. *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)*, Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <http://myslide.es/documents/las-personas-con-discapacidad-en-america-latina-y-el-caribe-diane-almeras.html>
- Cisternas, María Soledad. 2014. “Evolución Internacional y cambio de paradigmas sobre las personas con discapacidad. Desafíos en el enfoque de derechos humanos para el siglo XXI”. *Centro de Estudios Internacionales Universidad Católica CEIUC*. Disponible en: http://www.upla.cl/inclusion/wpcontent/uploads/2014/11/2014_paradigmaspersonascondiscapacidad.pdf
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2012. *Panorama Social de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Organización de los Estados Americanos. Secretaria General. 2014. *Desigualdad e inclusión social en las Américas: 14 ensayos*. OEA/Ser.D/XV.11. Washington D.C.: Organización de los Estados Americanos.
- Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial. 2011. *Informe Mundial sobre la Discapacidad*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Organización Mundial de la Salud y Banco Mundial. 2011. *Informe Mundial sobre la Discapacidad –RESUMEN-*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Naciones Unidas. “Algunos datos sobre la Discapacidad”. Naciones Unidas. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/disabilities/convention/overview.html>.
- Velásquez Gavilanes, Raúl. 2009. “Hacia una nueva definición del concepto ‘política pública’”. *Desafíos*: 149-187.
- World Health Organization y Pan-American Health Organization. 2012. “Barbados”. PAHO. Disponible en: http://www.paho.org/salud-en-las-americas-2012./index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=114&Itemid



PARTE III

INCLUSIÓN SOCIAL: AVANCES, DESAFÍOS Y ESTRATEGIAS DESDE LA REGIÓN

CAPÍTULO

7

MÁS ALLÁ DE LA BRECHA DIGITAL: LA APROPIACIÓN SOCIAL DE LAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN (TIC) COMO OPCIÓN PARA LA INCLUSIÓN

Catalina Escobar
Ana Isabel Restrepo
Andrés Castrillón

Según el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) de Colombia, la brecha digital “hace referencia a la diferencia socioeconómica entre aquellas comunidades que tienen accesibilidad a las TIC y aquellas que no, y también hace referencia a las diferencias que hay entre grupos según su capacidad para utilizar las TIC de forma eficaz, debido a los distintos niveles de alfabetización y capacidad tecnológica.” (MINTIC, 2016).

Necesidad de Desarrollo Digital

Se considera que la brecha digital es mucho más que una brecha de acceso e infraestructura, que es donde desafortunadamente los esfuerzos de los Gobiernos se han concentrado. Al fomentar iniciativas de dotación y entrega de equipos y conectividad se mejoran indicadores como número de municipios conectados, número de niños por computador, accesos a banda ancha, entre muchos otros, y son acciones que generan excelente visibilidad a los gobiernos locales, sub-regionales y nacionales.

Sin embargo, cerrar esta brecha no es suficiente, hay que fomentar el uso y la apropiación de la tecnología e incluso llegar a los recientemente llamados “dividendos digitales” para realmente lograr cerrar brechas sociales (Banco Mundial, 2016).

Las brechas sociales disminuyen cuando las personas usan y apropian la información y el conocimiento para mejorar su día a día, su nivel de educación, su salud, esto sucede gracias a que tienen más y mejor información, pueden forjar un mejor criterio para tomar decisiones, y acceden a información del estado o a un trámite sin tener que desplazarse. Es allí donde realmente se deben enfocar los esfuerzos de desarrollo para lograr sociedades más equitativas. Por lo tanto, aunque exista nueva infraestructura, nueva información y servicios disponibles en línea, no se conoce su disponibilidad y muchos ciudadanos no tienen el acceso o las habilidades para utilizarlos. Además, no cuentan con la adecuada orientación y capacitación en el uso de estas oportunidades para mejorar sus vidas y las de sus comunidades.

Las TIC permiten que todos los ciudadanos y ciudadanas tengan a su disposición la información y el conocimiento para ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en condiciones de mayor igualdad. Hoy en día incluso se conceptualiza el desarrollo digital como el principal objetivo de las acciones relacionadas con el uso y aprovechamiento de la tecnología (DIGITAL PRINCIPLES, 2016).

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), existe evidencia de que la aceleración de la penetración de banda ancha, su adopción y uso efectivo trae beneficios sociales y económicos claros. Se estima que el aumento de 10 % en la penetración de banda ancha en América Latina y el Caribe, en promedio, se ha asociado a aumentos de 3,19 % en PIB, 2,61 % en la productividad y una generación neta de más de 67.000 empleos (García Zaballos & López-Rivas, 2012).

Según el recién lanzado Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial, casi el 60% de la población mundial aún no tiene conexión a Internet, así que para estas personas ni siquiera se ha cerrado la brecha digital, mucho menos se han cerrado las brechas sociales (Banco Mundial, IDM, 2016). Por cada persona que tiene conexión de banda ancha de alta velocidad, cinco no la tienen. A nivel

mundial, aproximadamente 4000 millones de personas no tienen acceso a Internet, casi 2000 millones no usan un teléfono móvil y casi 500 millones de personas viven fuera de zonas con señal de telefonía móvil (Banco Mundial, IDM, 2016).

Además, según el Departamento de Estado de los Estados Unidos, muchas de las personas que cuentan con algún tipo de acceso a Internet, están limitadas al uso de servicios móviles costosos que carecen de la calidad y utilidad de la banda ancha de alta velocidad (DipNOTE, 2016). Por lo tanto, muchas de las personas más pobres del mundo están excluidas de los beneficios de la conectividad fiable, asequible, incluyendo el acceso a las herramientas clave que apoyan a diversos sectores, desde la asistencia sanitaria a la educación, así como empresarios y pequeñas empresas (DipNOTE, 2016).

Dentro de los diferentes países también existen factores de exclusión y de concentración de los beneficios de las TIC. Por un lado, las mujeres, las minorías étnicas, las personas de bajos ingresos, los adultos mayores, agricultores, entre otros, tienden a ser más excluidos de los beneficios de las TIC. Por otro lado, las personas de altos ingresos, en zonas urbanas, usualmente tienen más acceso a menor costo y con mayores posibilidades de contar con las habilidades necesarias para apropiarse de la tecnología. Estas diferencias irán exacerbando las brechas, si los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado no actúan pronto.

Si a esto se suma la alta velocidad de los desarrollos tecnológicos y la baja capacidad que se ha tenido para masificarlos y para fomentar su uso, las sociedades podrán estar aumentando las causas de exclusión y las brechas sociales. Por ejemplo, según Orlando Ayala (Presidente de Negocios Emergentes, Microsoft), va a haber un 60% de incremento en el PIB a causa del “Internet de las cosas”, este término hace referencia a “un tipo de computación que se caracteriza por pequeños ordenadores, en su mayoría invisibles y a menudo “tontos” incorporados a los objetos. Estos dispositivos detectan y transmiten datos sobre el entorno y ofrecen

nuevas formas de controlarlo” (Regalado, 2014). Además, existe el riesgo de automatización del trabajo que contribuiría aún más a la ampliación de las brechas y de la inequidad.

La Agenda de Desarrollo Sostenible, ha hecho un importante esfuerzo en resaltar el rol de la información y la tecnología para lograr sociedades más justas y equitativas. Es importante que los países apropien estos objetivos y metas para lograr que los beneficios de la tecnología lleguen a todos. A continuación, se detallan los Objetivos de Desarrollo Sostenible de dicha Agenda y las correspondientes metas que abordan el tema de tecnología. Es interesante ver cómo esta nueva generación de objetivos de desarrollo concibe la información y el conocimiento como factores fundamentales para la salud, la educación, el bienestar, y la pobreza, entre otros. Este es un cambio importante sobre la forma anterior de ver las TIC, que estaba basada en un tema solamente de acceso, ahora se habla de los usos y los beneficios que se pueden sacar de la tecnología.

Cuadro 1. Objetivos de Desarrollo Sostenible – Metas relacionadas con el uso y aprovechamiento de la información y la tecnología

Objetivo	Metas
Objetivo 1: Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo	1.4 Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la microfinanciación.
Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible	2.c Adoptar medidas para asegurar el buen funcionamiento de los mercados de productos básicos alimentarios y sus derivados y facilitar el acceso oportuno a información sobre los mercados, en particular sobre las reservas de alimentos, a fin de ayudar a limitar la extrema volatilidad de los precios de los alimentos
Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades	3.7 Para 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación de la familia, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales
Objetivo 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos	4.b Para 2020, aumentar sustancialmente a nivel mundial el número de becas disponibles para los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de África, para que sus estudiantes puedan matricularse en programas de estudios superiores, incluidos programas de formación profesional y programas técnicos, científicos, de ingeniería y de tecnología de la información y las comunicaciones, en países desarrollados y otros países en desarrollo
Objetivo 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas	5.b Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de la mujer.

Objetivo	Metas
Objetivo 9: Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación	<p>9.b Apoyar el desarrollo de tecnologías nacionales, la investigación y la innovación en los países en desarrollo, en particular garantizando un entorno normativo propicio a la diversificación industrial y la adición de valor a los productos básicos, entre otras cosas</p> <p>9.c Aumentar de forma significativa el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones y esforzarse por facilitar el acceso universal y asequible a Internet en los países menos adelantados a más tardar en 2020</p>
Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles	16.10 Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales
Objetivo 17: Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible	<p>17.6 Mejorar la cooperación regional e internacional Norte-Sur, Sur-Sur y triangular en materia de ciencia, tecnología e innovación y el acceso a ellas y aumentar el intercambio de conocimientos en condiciones mutuamente convenidas, entre otras cosas mejorando la coordinación entre los mecanismos existentes, en particular en el ámbito de las Naciones Unidas, y mediante un mecanismo mundial de facilitación de la tecnología</p> <p>17.7 Promover el desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales y su transferencia, divulgación y difusión a los países en desarrollo en condiciones favorables, incluso en condiciones concesionarias y preferenciales, por mutuo acuerdo</p> <p>17.8 Poner en pleno funcionamiento, a más tardar en 2017, el banco de tecnología y el mecanismo de apoyo a la ciencia, la tecnología y la innovación para los países menos adelantados y aumentar la utilización de tecnología instrumental, en particular de la tecnología de la información y las comunicaciones</p>

Fuente: Elaboración propia para este documento

Visión de desarrollo digital desde una organización de la sociedad civil

La visión de desarrollo digital de una organización de la sociedad civil como MAKAlA¹ surge de su propia visión institucional: cada persona y organización cuenta con información y conocimiento para aumentar oportunidades que le permitan transformarse integralmente y transformar su entorno. A continuación, se detallan los factores de éxito que, desde la experiencia de MAKAlA, son determinantes para que las TIC sean factores de inclusión:

1. Cerrar brechas sociales, no digitales

Los procesos tradicionales de promoción de TIC se han basado en fomentar una disminución de la brecha digital, a través del acceso y la conectividad, la entrega de computadores en colegios, bibliotecas y comunidades, logrando un aumento en indicadores como número de computadores por persona o por niño (en el caso de colegios), accesos a

1 MAKAlA es una organización colombiana sin fines de lucro creada para contribuir al desarrollo social de América Latina y el Caribe a través de la cooperación, la tecnología y la innovación. Su visión es que cada persona y organización cuente con información y conocimiento para aumentar oportunidades que le permitan transformarse integralmente y transformar su entorno. La historia de MAKAlA con la tecnología se remonta a sus orígenes en junio de 2006, cuando define a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) como un pilar de trabajo y las conceptualiza como una herramienta fundamental para cerrar brechas, lograr mayor inclusión social, luchar contra la pobreza e influir en verdaderas transformaciones sociales. Desde el inicio de MAKAlA se trabajó con diferentes organizaciones del sector público, privado y social, en proyectos de uso y apropiación de tecnología, corroborando el inmenso potencial de las TIC para mejorar las condiciones de vida de personas y comunidades, así como las capacidades de organizaciones sociales. Por ello, una de las áreas estratégicas en las que se trabaja es la apropiación de TIC, en la que se cuentan con metodologías y procesos para mejorar habilidades digitales y el nivel de apropiación de tecnología de diversos grupos poblacionales, de comunidades u organizaciones sociales. Se ha trabajado con bibliotecas públicas, instituciones educativas, organizaciones sociales, juntas comunales y otras organizaciones cuyos públicos específicos han sido personas con discapacidad, niños, docentes, adultos mayores, campesinos, entre otros grupos excluidos. Este artículo está basado en los vínculos entre tecnología e inclusión social, así como en la necesidad de democratizar la tecnología y de tener un verdadero desarrollo digital en aras de lograr mayor progreso y mayor igualdad en las Américas, y cuya intención principal es contribuir a las discusiones de política social que se dan en el seno de la Organización de los Estados Americanos.

banda ancha, número de colegios con acceso a TIC, número de centros de acceso público, entre otros. Sin embargo, la brecha que se debe cerrar es la brecha social, facilitada por la tecnología. Toda esa infraestructura que se está poniendo a disposición de las personas, se debe complementar con los procesos adecuados para fomentar la apropiación de las TIC y su utilización de una manera cotidiana según sus necesidades.

En MAKAI, la apropiación TIC se ve como un proceso en constante evolución que parte de una necesidad de desarrollo humano, no una necesidad de tecnología ya que la tecnología es el medio, pero el fin siempre está en pro del desarrollo. Después de identificar estas necesidades de desarrollo, por ejemplo, en educación, salud, cultura, comunicación, entre muchos otros, por medio de procesos de sensibilización, capacitación y/o autoestudio se logra la apropiación de una o de varias tecnologías y, desde allí, se generan nuevas necesidades que nos llevan a un estado más avanzado de apropiación, y así sucesivamente (Ver Gráfica 1).

Este es un proceso evolutivo ya que, en la mayoría de los casos, cuando se domina una tecnología o un saber, las personas quieren aprender otra y así sucesivamente. Por ejemplo, un adulto mayor se conecta a Internet porque tiene la necesidad de comunicarse con su nieto en el exterior, en cuanto esa persona domina esa capacidad de comunicarse, va a querer estudiar o aprender un oficio usando las TIC. Este es el proceso evolutivo al que se hace referencia, es un círculo virtuoso. Esto, además, es muy favorable en temas de desarrollo ya que demuestra que existe un gran potencial de reducción de inequidades por la naturaleza misma de las personas y las ansias de aprender.

Más allá de la dotación tecnológica, que se materializa en la entrega masiva de computadores, tabletas y de considerar el recurso como el fin, es la apropiación de las TIC el camino al cambio de paradigma. La herramienta per se no asegura el uso aplicado y competente del recurso tecnológico. El ingreso a la cultura digital es consecuente a la integración de las prácticas digitales a nuestro quehacer. Los procesos de

apropiación TIC planteados desde MAKAI se basan en la construcción pedagógica de individuo, leyendo contexto y realidad y sosteniendo un discurso permanente con el sujeto reflexivo que se convierte en un elemento activo en las diferentes construcciones de la estrategia.

2. Identificación de necesidades y uso de las TIC

La identificación de necesidades comunitarias es fundamental para que la apropiación de las TIC sea eficiente y eficaz. Para que una persona sienta la motivación para apropiarse de una tecnología, debe tener claro para que le va a servir, cuáles son sus bondades, qué beneficios le va a traer en su día a día. Dentro de este mismo contexto, es importante comprender que las TIC están al servicio de las personas y no al contrario. Es decir, un agricultor seguramente no dejará de ser agricultor por aprender a usar un móvil o internet, pero su vida será más fácil al contar con estas herramientas, será más eficiente, tendrá mejor información y ahorrará tiempo y recursos. Una persona que se dedica a la confección, probablemente no dejará su oficio ya que es lo que sabe hacer en el mundo “analógico”, pero al usar las TIC, podrá llevar su contabilidad de manera más ágil, podrá ver diseños en internet y hasta vender sus productos a más mercados. Estas son las necesidades y posibilidades que hay que saber identificar para lograr un uso provechoso de las TIC y lograr los dividendos digitales. A medida que se dé la apropiación de las TIC se abren las posibilidades y oportunidades digitales.

3. Aprender usos, no herramientas

Ligado a la identificación de necesidades y utilidad de las TIC, las personas y entidades que deseen realizar trabajo de campo enseñando a otras personas los beneficios de las TIC, deben tener siempre en cuenta que las personas deben aprender los usos de las herramientas y no las herramientas en sí mismas. Por ejemplo, en el mismo caso del agricultor, su necesidad es saber los precios de los productos en el mercado, así que lo que debe aprender es a revisar estos precios a

través de internet, pero verá la utilidad si la enseñanza se enfoca por ejemplo en la configuración de un navegador de internet. Este cambio de paradigma es fundamental, además, debido a la acelerada evolución de los dispositivos y herramientas gratuitas y comerciales existentes en el mercado.

4. Facilitación adecuada

Las personas que enseñan a otros a usar las TIC, llamados “infomediarios” (intermediario de la información) son las personas que cuentan con la información, los conocimientos y las herramientas para que otras personas se apropien de las TIC. Desde la experiencia de MAKAIÁ se ha definido que estas personas deben tener un perfil social, con experiencia o estudios en ciencias sociales, con capacidad de entender problemáticas y realidades de la comunidad. Estas personas deben ser creativas, capaces de crear alianzas, identificar las necesidades de su comunidad y facilitar su participación, convirtiéndose en “infomediarios” que cuenten con las habilidades y el conocimiento para orientar a los ciudadanos en el uso de la información para mejorar sus vidas. El término “replicador” debe hacerse familiar en la aplicación de la facilitación TIC, pues es con el par académico con quien se afianza el conocimiento adquirido.

5. Acceso e infraestructura

La infraestructura y el acceso siguen siendo factores fundamentales para el desarrollo de las sociedades digitales. Se debe contar con las redes con la calidad y velocidad adecuadas para llegar no sólo a los hogares sino a los espacios públicos de intercambio comunitario como las bibliotecas y telecentros, y también a colegios, hospitales y centros de salud, casas de la cultura, parques, entre muchos otros espacios que fomentan el encuentro ciudadano y el aprovechamiento de las TIC.

6. Metodologías adaptativas

Las metodologías de enseñanza-aprendizaje de las TIC deben ser participativas y permitir la co-creación. Además, los contenidos deben ser adaptativos y dinámicos para responder a las necesidades de la comunidad. El término adaptativo hace referencia al concepto pedagógico de Sistema Hipermedia Adaptativo Educativo (SHAE), una metodología que permite hacer una lectura de los públicos y que se basa en articular las necesidades de aprendizaje de las personas con las didácticas más exitosas para apropiarse del conocimiento. No apropian de la misma manera las TIC un niño y un docente, un agricultor y un comerciante. La apropiación TIC va de la mano de los imaginarios colectivos y sociales sobre los cuáles se establecen los lineamientos de una comunidad en particular. Es válido decir que las diferentes poblaciones: docentes, agricultores, comerciantes, entre otros, no acceden al recurso tecnológico, ni aplican las prácticas digitales de las mismas maneras. Haciendo a un lado el hecho que los diferentes públicos tienen diferentes maneras para construir sus propias realidades de pensamiento, los significados sociales del concepto de tecnología también tienen un peso fuerte, pues la significación de las herramientas y las prácticas tiene una carga particular y personal. Las metodologías adaptativas son susceptibles a este concepto, tomando como punto de partida una lectura inicial del público y una construcción colectiva de la ruta a seguir en la apropiación TIC.

7. Alianzas público - privadas - sociales (APPS), más allá de las alianzas público privadas (APP)

Recientemente mucho se ha hablado de las APP y de su rol en el desarrollo de las sociedades. Estas alianzas son y serán fundamentales para llevar mejores servicios e infraestructura a las personas. Sin embargo, estas alianzas deben ir mucho más allá y deben incorporar actores sociales para que sean realmente incluyentes y que fomenten equidad. Las organizaciones sociales son determinantes para la construcción de

políticas públicas ya que conocen de primera mano las necesidades de las comunidades y las dinámicas sociales de los territorios donde operan. Además, las organizaciones sociales tienden a permanecer en territorio a pesar de cambios de gobierno por lo que son un factor de confianza y de historia en las comunidades.

Una de las estrategias más importantes son las Alianzas Público Privadas Sociales (APPS); cabe resaltar una donde el rol de cada uno de los actores fue fomentado según su quehacer. A modo de ejemplo, en el sector rural del Municipio de Copacabana (Antioquia, Colombia), la Fundación Haceb², actuando en el área de influencia de la empresa Haceb, diseñó un proyecto de apoyo en TIC a una institución educativa. Varias organizaciones fueron invitadas a ser parte de este proyecto donde cada una aportó lo que sabe hacer: MAKAIÁ los procesos de apropiación de TIC con estudiantes, familia y docentes; Antioquia Digital (entidad de gobierno) la dotación y conectividad; la Fundación Berta Martínez de Jaramillo la obra civil; y la Fundación Haceb los recursos financieros y la coordinación general. En este tipo de alianza APPS todos aprendieron y cada actor aportó desde su saber.

8. Bajar costos

Los costos de internet y de la telefonía móvil siguen siendo muy altos en la mayoría de los países en desarrollo, lo cual genera una barrera de entrada para democratizar las TIC y masificarlas como agentes de inclusión. Según el Banco Mundial, solamente alrededor del 15% de la población mundial puede costear el acceso a Internet de banda ancha (Banco Mundial, 2016). Por supuesto existen los sitios de acceso público a las TIC como bibliotecas y telecentros, pero estos centros generalmente están en zonas urbanas o centros poblados. En un escenario ideal, todas las personas están conectadas en todos los lugares, hasta en las poblaciones más apartadas. Hoy en día existen las tecnologías para reducir costos, como por ejemplo los “espacios blancos de la TV” (TV

² Fundación social con sede principal en Antioquia <http://www.haceb.com/empresa-fundacion-haceb>

White Spaces), este término, hace referencia a segmentos de espectro radioeléctrico que están sin uso, entre los canales de televisión. Aunque no se han regulado en muchos países, son tecnologías que pueden reducir significativamente los costos de acceso y al mismo tiempo ampliar la cobertura de acceso.

Experiencias a resaltar

1. TIC en la Educación

El potencial de las TIC en la educación y el aprendizaje es inmenso, y aumenta considerablemente ante la existencia de una nueva cultura de “nativos digitales” que ingresan al sistema educativo con un contexto TIC actualizado. Por esta misma razón, los docentes se ven expuestos necesariamente a nuevos lenguajes digitales, facilitando a su vez el uso y apropiación de la tecnología.

En este marco cabe reflexionar y responder a las siguientes preguntas: ¿Hasta qué punto la didáctica es susceptible a la digitalización? ¿Cuál es la estrategia innovadora efectiva que permita la articulación de la planeación de clase de los docentes a las TIC? ¿Cómo la dotación tecnológica de las Instituciones Educativas debe acompañarse de procesos de asesoría docente donde se incorporen las TIC a las planeaciones de clase? ¿Cómo hacer una traducción de los modelos pedagógicos para los contextos tecnológicos existentes?

Los proyectos de incorporación de TIC en la Educación, deben ser planteados desde las estrategias docentes: desde los modelos pedagógicos mismos, tratando de traducir los recursos físicos a recursos digitales TIC. Los docentes, más que un público pasivo digital, han venido cambiando el paradigma convirtiéndose en diseñadores, productores y ejecutores de recursos digitales. Los OVA (Objetos Virtuales de Aprendizaje) son un buen ejemplo de ello, pues es a través de estas construcciones que los docentes desarrollan competencias TIC que favorecen la calidad educativa. Las relaciones cambian y las comunicaciones están

enfocadas en la competitividad y la efectividad. Aumentan los índices de autoaprendizaje y autoconstrucción, sosteniendo una construcción personal necesaria en los estudiantes, la consciencia misma de la formación propia.

Un ejemplo de implementación se realizó en función de las Competencias TIC para el Desarrollo Profesional Docente desarrolladas por el Ministerio de Educación de Colombia en 2013 para formar a más de 800 docentes en toda Colombia en alianza con la Fundación Nutresa³. Este marco metodológico contempla 3 niveles de apropiación de TIC según la forma en la que aplica el conocimiento y se diseñan ambientes de aprendizaje: Explorador, Integrador e Innovador. Así mismo, fomenta el desarrollo de 5 competencias esenciales para el docente del siglo 21: Comunicativa, Tecnológica, Investigativa, de Gestión y Pedagógica. Gracias a la adaptación e incorporación de estas metodologías MAKAI A ha logrado que más docentes, que son agentes de cambio local y catalizadores de la inclusión, tengan las competencias adecuadas para saber orientar a sus estudiantes en el entorno educativo. Esta metodología es una excelente referencia para todos los países del hemisferio que ven en la educación una herramienta de inclusión.

2. Las TIC como articulación de los procesos de inclusión social en los públicos en situación de discapacidad

En el planteamiento de contenidos y estrategias de apropiación TIC se deben tener presente los públicos incluyentes presentes en los diferentes escenarios sociales, mediante la articulación de elementos digitales que permiten la participación social. Uno de los objetivos es lograr que personas en situación de discapacidad sean partícipes de los diferentes procesos sociales de apropiación del conocimiento. Es necesario plantear en las rutas de apropiación TIC contenidos y recursos digitales que favorecen el acercamiento de las personas en situación de discapacidad a la sociedad del conocimiento. La experiencia de MAKAI A con personas con discapacidad auditiva y visual ha sido fundamental para comprender

³ Estas competencias han sido la base metodológica que MAKAI A ha utilizado.

los cambios que se deben dar en los procesos de enseñanza-aprendizaje para lograr habilidades digitales en grupos sociales tradicionalmente excluidos. Gracias al trabajo con diferentes aliados, se han adaptado contenidos de apropiación de TIC en braille y en lengua de señas Colombiana con el fin de lograr que estos grupos sociales, logren un uso adecuado de la tecnología y gracias a ello, acceder a más y mejores opciones de educación, salud, cultura, entre otros. La didáctica en las personas con discapacidad es una de las grandes barreras que se debe derrumbar con una ruta más específica de apropiación TIC que articule habilidades cognitivas, capacidades individuales y contenidos adaptativos.

El *Trust for the Americas*⁴ y MAKAI A han trabajado en alianza en diferentes proyectos de apropiación de TIC para personas con discapacidad y gracias a estas experiencias, se han documentado aprendizajes para otros proyectos de TIC, por ejemplo, la importancia de hacer ajustes razonables a los centros de formación o de acceso a las TIC, de contar con software y hardware accesibles, fomentar procesos de formación entre pares y enfocarse en la calidad y no en la cantidad. Gracias a este trabajo, también se han documentado retos como la importancia de capacitar y sensibilizar al sector empresarial para la contratación de personas con discapacidad, la baja disponibilidad de tecnologías adaptadas, y la falta de adaptación de los modelos educativos (Mor, Rojas, Escobar, 2013).

A manera de conclusión

Desde MAKAI A se ha sido testigo de primera mano del poder de la tecnología para transformar vidas y comunidades, y se ha demostrado que el verdadero potencial está aún por descubrirse en el diseño e implementación de políticas públicas relacionadas con las TIC. El uso de la tecnología permite mejorar la entrega de los servicios del Estado, reducir costos y lograr mayor eficiencia y transparencia en

⁴ La Fundación para las Américas es una organización sin fines de lucro 501(c)(3) afiliada a la Organización de Estados Americanos (OEA).

la administración pública; más allá de ello, contribuye a lograr los objetivos fundamentales de las políticas públicas, sobre todo aquellas que impactan en el bienestar de la gente, en su educación, su salud y, en últimas, en las posibilidades de hacer realidad sus derechos. Se resumen en los siguientes puntos, elementos fundamentales a la hora de diseñar e implementar proyectos relacionados con las TIC:

- El recurso no debería ser tomado como el fin, debería ser tomado como la posibilidad de acceder al fin real que es la apropiación TIC por parte de los diferentes públicos sociales.
- La construcción de un conocimiento social en TIC debe estar basado en la lectura de contexto del mismo, en sus necesidades de aprendizaje y en la intención que se tiene o se debe tener sobre el recurso.
- Las TIC favorecen las dinámicas cognitivas de los públicos y establecen una buena relación con las prácticas educativas y los contenidos.
- Es necesario que se piense en brechas digitales más allá de la infraestructura, que se conceptualice un rompimiento de las brechas desde la apropiación TIC, desde la inclusión y la interacción con el conocimiento.
- Más allá de los saberes, de los contenidos y de la infraestructura está el planteamiento de estrategias incluyentes que permiten la lectura de contextos y la valoración de la capacidad social.

Bibliografía

- Banco Mundial. 2016. Informe sobre el desarrollo mundial 2016: Dividendos digitales, Panorama general, Washington DC. Licencia: CC BY 3.0 IGO.
- Hadden, A. 2016. Why Internet Access is Key to Development. DIPNOTE: U.S. Department of State Official Blog. Revisado: 26 de junio de 2016. Disponible en: <https://blogs.state.gov/stories/2016/04/13/why-internet-access-key-development>.
- Digital Principles. 2016. Revisada: 26 de Junio de 2016, Disponible en: <http://digitalprinciples.org/from-principle-to-practice/>
- García Zaballos, A. & LÓPEZ-RIVAS, R. 2012. Socioeconomic Impact of Broadband in Latin American and Caribbean Countries. IDB: Inter-American Development Bank, IDB-TN-471 (NOVIEMBRE, 2012). Disponible en: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/11427.pdf>.
- MINTIC. 2016. PORTAL MINTIC. Revisada: 26 de junio de 2016. Disponible en: <http://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-5467.html>.
- Regalado, A. 2014. Internet de las cosas: el mundo se cuele en la red. MIT: Technology Review. Revisado: 26 de junio de 2016, Disponible en: <https://www.technologyreview.es/negocios/45289/internet-de-las-cosas-el-mundo-se-cuela-en-la-red/>.
- Mor, M. Rojas, Camila A. Escobar. 2013. Empoderando a las personas con discapacidad a través del uso y apropiación de TIC. TRUST FOR THE AMERICAS & MAKAIÁ. (MAYO, 2013). [en línea] Revisada: 26 de julio de 2016. Disponible en:
 (Inglés) <http://www.makaia.org/recursos.shtml?apc=h1d1---&x=2444>.
 (Español) <http://www.makaia.org/desarrollotic.shtml?apc=h1i1---&x=2442>
- Ministerio de Educación de Colombia. 2013. Competencias TIC para el Desarrollo profesional docente. Disponible en: http://www.colombiaaprende.edu.co/html/micrositios/1752/articles-318264_recurso_tic.pdf. [Revisado 2 Jul. 2016]



PARTE IV
INVERSIÓN PÚBLICA
EN FOMENTO DE UNA
AGENDA DE LA
EQUIDAD”

CAPÍTULO

8

POLÍTICA FISCAL Y EQUIDAD
EN AMÉRICA LATINA

Nora Lustig

I. Introducción¹

El presente artículo describe los principales resultados de la aplicación de un análisis de incidencia fiscal con el propósito principal de estimar el efecto de los impuestos directos e indirectos, del gasto social y de los subsidios indirectos sobre la desigualdad y la pobreza en trece países para alrededor del año 2010. El análisis se basa en los siguientes estudios mismos que fueron seleccionados por ser parte del *Instituto Compromiso con la Equidad (Tulane University)*: Argentina, (Rossignolo 2016), Bolivia (Paz Arauco et al. 2014), Brasil (Higgins y Pereira 2014), Chile (Martínez-Aguilar et al. 2016), Colombia (Lustig y Meléndez 2015), Costa Rica (Sauma y Trejos 2014), Ecuador (Llerena et al. 2015), El Salvador (Beneke, et al. 2015), Guatemala (Cabrera y Morán

1 Basado en el artículo de la misma autora “El impacto del sistema tributario y el gasto social en la distribución del ingreso y la pobreza en América Latina: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Perú y Uruguay”, CEQ WORKING PAPER NO. 47 a publicarse en El Trimestre Económico. Los estudios aquí reseñados fueron realizados en el Commitment to Equity (CEQ) Institute en Tulane University. Bajo la dirección de Nora Lustig desde el año 2008, el marco metodológico conocido como CEQ fue diseñado para analizar el impacto de los impuestos y el gasto social en la desigualdad y la pobreza. El CEQ es una iniciativa del Center for Interamerican Policy and Research y el Departamento de Economía de la Universidad de Tulane, el Center for Global Development y el Diálogo Interamericano. www.commitmenttoequity.org.

2015), Honduras (Castañeda y Espino 2015), México (Scott 2014), Perú (Jaramillo 2014) y Uruguay (Bucheli et al. 2014).²

Cabe destacar que, como es común en la mayoría de los análisis de incidencia, los estudios utilizados no contemplan respuestas de comportamiento de los agentes económicos, elementos de la incidencia a lo largo del ciclo de vida, o los efectos de equilibrio general. Pese a tales salvedades, los estudios para estos trece países se encuentran entre los más detallados, exhaustivos y comparables para los países de América Latina. En contraste con algunas de las publicaciones existentes, estos análisis de incidencia también destacan por llevar al mínimo el uso de fuentes secundarias³. Asimismo, dado que las pensiones contributivas en general son una mezcla de ingreso diferido y transferencia directa, los resultados se presentan para dos escenarios: las pensiones contributivas se suman al ingreso de mercado o se tratan como otra transferencia directa.

El presente artículo se organiza de la siguiente forma. La sección II presenta una descripción del tamaño del estado y la composición del gasto y de los ingresos del gobierno general para los trece países incluidos en el estudio. Las secciones III, IV y V presentan un análisis de los resultados del impacto de la política fiscal sobre la desigualdad, la pobreza y el uso de servicios públicos de educación y salud.

2 En los trece países se aplica una metodología común (Lustig and Higgins, 2013) utilizando microdatos provenientes de las siguientes encuestas de hogares: Argentina: Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares, 2012-13; Bolivia: Encuesta de Hogares, 2009; Brasil: Pesquisa de Orçamentos Familiares, 2009; Chile: Encuesta de Caracterización Social (CASEN), 2013; Colombia: Encuesta de Calidad de Vida, 2010; Costa Rica: Encuesta Nacional de Hogares, 2010; Ecuador: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares Urbano y Rural, 2011-2012; El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2011; Guatemala: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares, 2011; Honduras: Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, 2011; México: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares, 2010; Perú: Encuesta Nacional de Hogares, 2009; Uruguay: Encuesta Continua de Hogares, 2009.

3 Breceda, Rigolini, y Saavedra (2008) y, especialmente, Goñi, López, y Servén (2011) se basan sustancialmente en fuentes secundarias para su análisis de incidencia.

II. El análisis de incidencia fiscal en la práctica

El método más frecuente para determinar la distribución de la carga tributaria y los beneficios del gasto entre la población es el análisis de incidencia fiscal. En esencia, el método consiste en asignar la porción de la carga tributaria (en particular, los impuestos a las personas físicas, las contribuciones a la seguridad social y los impuestos al consumo) y de los beneficios del gasto social y los subsidios al consumo que corresponden a cada individuo para poder comparar el ingreso y su distribución antes y después del fisco.

En la literatura, el método de incidencia fiscal se describe como aquél que utiliza el “enfoque contable” porque no toma en cuenta las respuestas de comportamiento de los agentes o los efectos de equilibrio general inducidos por el sistema fiscal. Los resultados no deben interpretarse como aquellos que prevalecerían en ausencia del sistema fiscal. En esencia, el análisis de incidencia fiscal arroja los efectos de primer orden, es decir “antes” que las respuestas de comportamiento o el impacto de equilibrio general se presenten⁴. Se miden los efectos de la incidencia promedio –en contraste con la incidencia de un cambio marginal– y en un punto en el tiempo –en contraste con un análisis de incidencia intertemporal–. El enfoque contable, sin embargo, no supone simular las reglas estatutarias de manera mecánica para calcular la incidencia. Como veremos más abajo, el ejercicio involucra tanto supuestos sobre la carga y distribución *económica* de los impuestos y transferencias, así como supuestos sobre evasión fiscal y cobertura de los beneficios.

La información para llevar a cabo el análisis de incidencia fiscal proviene de combinar los microdatos de encuestas de hogares con la información administrativa sobre los montos y las características del sistema tributario, los programas de transferencias, los sistemas de educación, seguridad social y salud, y los esquemas de subsidios al consumo.

4 Véase, por ejemplo, los trabajos pioneros de Musgrave (1959) y Pechman (1985). Para una síntesis reciente, véase Martínez-Vázquez (2008).

Como es lo común en el análisis de incidencia, se comienza por definir los conceptos de ingreso utilizados. Se utilizan cuatro conceptos de ingreso: de mercado, disponible, consumible y final⁵. El indicador de bienestar es siempre el ingreso por persona.

El *ingreso de mercado* o autónomo es el ingreso corriente total antes de impuestos, equivalente a la suma de los salarios brutos (antes de impuestos) y sueldos en los sectores formal e informal (también conocido como ingreso laboral); los ingresos provenientes del capital (dividendos, intereses, utilidades, rentas, etc.) en los sectores formal e informal (excluye ganancias de capital y donaciones); el autoconsumo⁶; la renta o ingreso imputado por la vivienda ocupada por el propietario; las transferencias privadas (remesas y otras transferencias privadas como pensión de alimentos).

El *ingreso disponible* es igual al ingreso de mercado más las transferencias directas del gobierno (principalmente transferencias monetarias, aunque pueden incluir transferencias alimentarias) menos los impuestos directos a toda fuente de ingresos (incluidos en el ingreso de mercado y las transferencias) que están sujetos a tributación, así como las contribuciones a la seguridad social.

El *ingreso consumible* se define como el ingreso disponible más los subsidios indirectos y menos los impuestos indirectos al consumo corriente (por ejemplo, el impuesto al valor agregado o IVA, impuesto a las ventas e impuestos específicos.).

El *ingreso final* se define como el ingreso consumible más las transferencias públicas en especie bajo la forma de servicios gratuitos o subsidiados en educación y salud, menos los copagos o tarifas. Estas definiciones se resumen en el Diagrama 1.

En la literatura de incidencia fiscal, algunos autores consideran a las pensiones del sistema de seguridad social como ingreso diferido (Breceda, Rigolini and Saavedra, 2008; Immervoll et al., 2009) mientras que otros las consideran transferencias del gobierno (Goñi, López y Servén, 2011; Immervoll et al., 2009; Lindert, Skoufias y Shapiro, 2006; Silveira et al., 2011). En el primer caso, el supuesto es que las pensiones contributivas son parte de un sistema de seguridad social balanceado en términos actuariales (“actuarially fair”): es decir, en promedio, los individuos reciben durante su retiro el equivalente a sus contribuciones. En el segundo, el supuesto es que las pensiones que reciben las personas durante su retiro no están realmente vinculadas a las contribuciones (ni siquiera en promedio).

En América Latina, dado que muchos sistemas de seguridad social se financian aunque sea de forma parcial con ingresos generales, la situación es mixta. Debido a la dificultad de separar de manera precisa el componente de ingreso diferido del componente de transferencia en los ingresos por pensiones del sistema público contributivo, los resultados presentados en este artículo se basan en dos escenarios extremos. En uno de ellos, las pensiones contributivas se consideran como un ingreso diferido y por ende se suman al ingreso de mercado; en este escenario, las contribuciones a la seguridad social para las pensiones a la vejez se contabilizan como ahorro (aunque sea un ahorro forzoso). En el otro escenario las pensiones se consideran como una transferencia del gobierno y las contribuciones a la seguridad social para el sistema de pensiones se contabilizan como un impuesto directo⁷.

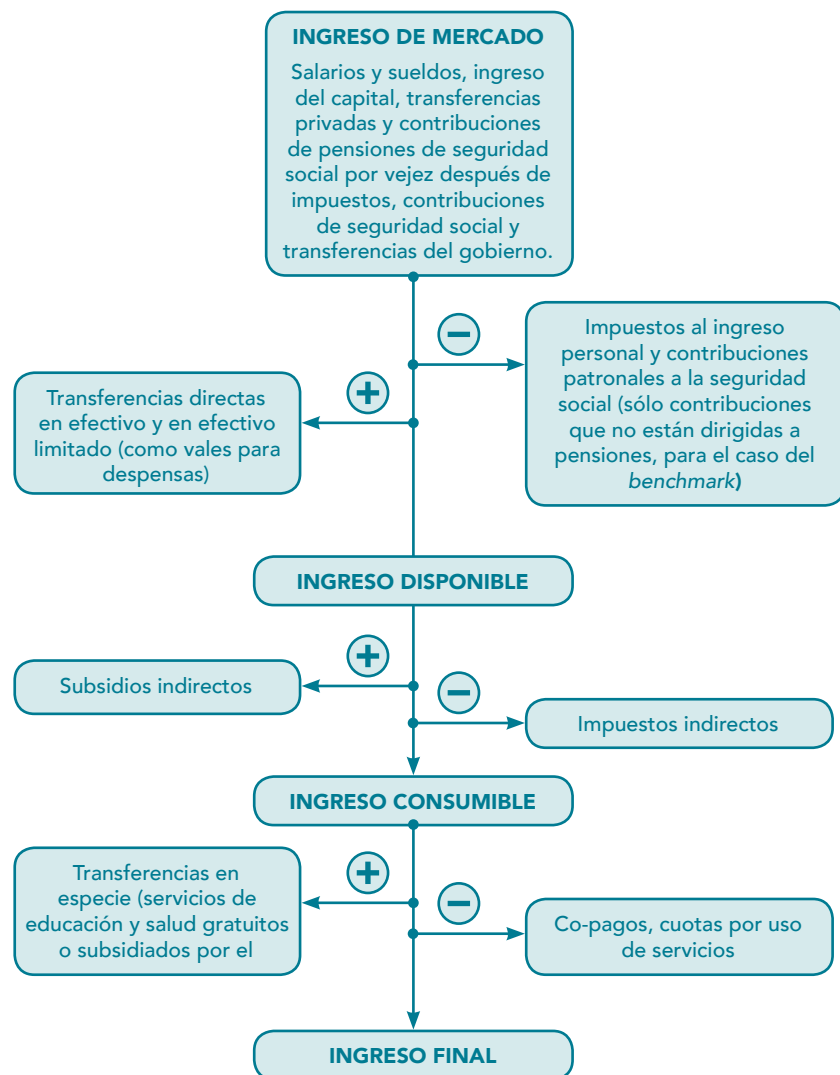
5 Para mayor detalle sobre conceptos y definiciones, ver Lustig y Higgins (2013).

6 Excepto en el caso de Bolivia dado que los resultados cuando se incluye el autoconsumo son poco creíbles: por ejemplo, con el autoconsumo, Bolivia presenta la misma distribución de ingreso que Uruguay y una pobreza rural menor que México, país con un ingreso por habitante considerablemente mayor.

7 Immervoll et al. (2009) también realiza el análisis bajo estos dos escenarios.

Diagrama No. 1

Conceptos de ingreso en el análisis de incidencia fiscal



Fuente: Lustig and Higgins (2013)

Es importante destacar que la forma en que se consideren a las pensiones contributivas, no sólo afecta el tamaño del gasto social y cómo se distribuye, pero también el ordenamiento de los hogares por el ingreso original. Por ejemplo, en el escenario en que las pensiones se consideran como una transferencia gubernamental, los individuos para los cuales la única o principal fuente de ingreso son las pensiones contributivas tendrán un ingreso de mercado cercano a cero y, por lo tanto, aparecerán clasificados en la parte más baja de la distribución del ingreso. Sin embargo, estos mismos individuos quedarán clasificados a niveles mucho más altos de la distribución en el escenario en que el ingreso original incluye el ingreso de mercado más las pensiones contributivas. Como se verá en la sección de resultados, el tratamiento de las pensiones tiene implicaciones significativas en los indicadores de desigualdad y pobreza antes y después de la política fiscal. Esto ocurre de manera más preponderante en los países donde las pensiones contributivas representan una proporción considerable del gasto social, situación que ocurre con mayor frecuencia en los países con una pirámide demográfica más “envejecida”.

III. El efecto de la política fiscal sobre la desigualdad y la pobreza: el análisis de incidencia en la práctica

Tamaño y composición del gasto y los ingresos del gobierno

Uno de los principales determinantes del potencial redistributivo de la política fiscal es el tamaño y composición del gasto, especialmente del gasto social, y cómo se financia dicho gasto.⁸ El gasto primario⁹ como proporción del PIB en promedio es igual a 25.6 por ciento para los países en este estudio. El gasto social como proporción del PIB en promedio es igual a 15.3 por ciento si se incluyen a las pensiones contributivas y 11.5

8 Gasto social aquí se define como el gasto en transferencias monetarias directas, pensiones contributivas, gasto público en educación y gasto público en salud.

9 El gasto primario es igual al gasto total del gobierno general menos los intereses sobre la deuda interna y externa.

por ciento sin éstas. Como punto de comparación, el gasto social como proporción del PIB para los países miembros de la OCDE es de 26.7 por ciento en promedio, es decir, casi el doble.

Los trece países son considerablemente diferentes entre sí en términos del tamaño del estado y la composición del gasto. El gasto primario como proporción del PIB va desde un 41.4 por ciento en Brasil (cifra similar a la de los países avanzados miembros de la OCDE) a 14.8 por ciento en Guatemala. El gasto social como proporción del PIB también es heterogéneo y va desde un 26.7 por ciento en Argentina (cifra similar al promedio de la OCDE) a un 7.4 por ciento en Guatemala. Los países que asignan una mayor proporción de su presupuesto al gasto social son Colombia, Costa Rica y Uruguay y el que menos gasta proporcionalmente en los rubros sociales es Perú.

En términos de la composición del gasto social, en promedio, los trece países asignan 1.7 por ciento del PIB a las transferencias directas. En contraste, el promedio para la OCDE es de 4.4 por ciento. El país que más gasta en transferencias directas es Argentina: 5.5 por ciento del PIB, cercano al promedio de la OCDE. Del otro lado del espectro están Guatemala, Honduras y Perú que gastan sólo un 0.4 por ciento del PIB en transferencias directas.

En pensiones contributivas, el promedio de gasto para los trece países es de 3.8 por ciento del PIB, mientras que para la OCDE es de 7.9 por ciento (aunque esta cifra incluye tanto las pensiones contributivas como las no contributivas). La diferencia más notoria se presenta entre Brasil quien gasta 9.1 por ciento del PIB y Honduras que sólo gasta 0.1 por ciento del PIB en pensiones contributivas.

El gasto en educación representa, en promedio, 4.6 por ciento del PIB mientras que en la OCDE el promedio es igual a 5.3 por ciento, o sea una diferencia considerablemente menor a la de los rubros anteriores. El país que más recursos asigna a la educación pública es Bolivia (8.3 por ciento del PIB) y el que menos es Guatemala (2.7 por ciento del PIB). En cuanto al gasto en salud, el promedio para los trece países es 4 por

ciento del PIB y 6.2 por ciento en la OCDE. Costa Rica es el país que más asigna recursos a salud: 6.1 por ciento del PIB. Ecuador, es el que menos recursos asigna a salud: 1.6 por ciento del PIB.

En términos de cómo se financia el gasto público, en promedio, los impuestos directos, las contribuciones a la seguridad social, los impuestos indirectos y los ingresos no tributarios representan 5.4, 3.8, 11.1 y 4.3 por ciento del PIB. En la mayor parte de los países los impuestos directos y las contribuciones a la seguridad social representan entre el 33 y 46 por ciento de los ingresos totales a excepción de Bolivia y Costa Rica donde son 18 por ciento y 51 por ciento del total. A excepción de Ecuador y México, donde los ingresos no tributarios representan cerca de la mitad de los ingresos totales, los impuestos indirectos y otros impuestos son la fuente más grande de ingresos.

Efecto de la política fiscal sobre la desigualdad

Como puede observarse en el Cuadro 1 y en la Gráfica 1, Argentina, Uruguay y Brasil son los países que más redistribuyen mediante los impuestos y transferencias directas. El Salvador, Colombia y Honduras, los que menos lo hacen. A pesar de que Brasil redistribuye más, continúa teniendo un nivel de desigualdad alto. Es interesante notar que aun cuando Brasil, Honduras y Colombia parten de niveles de desigualdad similares, Brasil redistribuye recursos en mucho mayor medida que los otros dos países. De la misma manera, Bolivia, Chile, Costa Rica, México, Perú y Uruguay parten de niveles similares de desigualdad, pero los impuestos y transferencias directas son mucho más redistributivos en Chile y Uruguay.

Cuando se toman en cuenta los efectos de los impuestos y subsidios indirectos, la reducción en la desigualdad se atenúa en Bolivia, Brasil, Guatemala y Uruguay. En el caso de Bolivia, el efecto de los impuestos indirectos netos prácticamente “borra” el efecto igualador de los impuestos y transferencias directas. El efecto neto de los impuestos y subsidios indirectos, sin embargo, es redistributivo en el resto de los

países. Parte de este efecto, mismo que puede resultar sorprendente, se debe en cierta medida al supuesto incluido en varios de los análisis de que los hogares rurales y el sector informal prácticamente no pagan impuestos indirectos, especialmente el IVA.

Cuando se toma en cuenta el efecto del valor monetizado del gasto en salud y educación medido como el gasto público por usuario del servicio, la reducción de la desigualdad es la más importante en orden de magnitud. Para el escenario en que las pensiones contributivas son tratadas como ingreso diferido, el promedio simple de la caída en el coeficiente de Gini del ingreso de mercado al ingreso final es de 7.72 puntos porcentuales mientras que la caída del Gini del ingreso de mercado al ingreso disponible y del Gini del ingreso de mercado al ingreso consumible es de 2.28 y 2.43 puntos porcentuales, respectivamente. Los países que más redistribuyen son Argentina, Brasil y Costa Rica, y los que menos, El Salvador, Guatemala y Honduras (en orden descendente).

Cuando se consideran las pensiones contributivas como transferencia directa, como era de esperarse, el efecto redistributivo es mayor. El promedio simple de la caída en el coeficiente de Gini del ingreso de mercado al ingreso final es de 9.07 puntos porcentuales mientras que la caída del Gini del ingreso de mercado al ingreso disponible y del Gini del ingreso de mercado al ingreso consumible es de 3.66 y 3.81 puntos porcentuales, respectivamente. Los países que más redistribuyen son Argentina, Brasil, y Uruguay y los que menos continúan siendo El Salvador, Honduras y Guatemala (en orden descendente). El patrón de disminución de la desigualdad es similar en los dos escenarios. En Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador y Uruguay, el efecto redistributivo es mayor cuando las pensiones contributivas se consideran una transferencia, pero menor en Colombia, El Salvador, Honduras y México. En Bolivia, Guatemala y Perú, el efecto es prácticamente el mismo en los dos escenarios.

Las pensiones contributivas tienen un efecto igualador en Argentina, Brasil y Uruguay de magnitud significativa. En Chile, Costa

Rica y Ecuador el efecto es igualador pero pequeño. En el resto de los países, el efecto es desigualador pero relativamente pequeño. Estos resultados son importantes porque indican que no se puede afirmar de manera general que las pensiones contributivas en América Latina son regresivas y desigualadoras.

Cuando se compara el efecto redistributivo de los trece países latinoamericanos con los veintisiete de la Unión Europea y los EEUU, se encuentra lo siguiente. El efecto redistributivo de los impuestos y transferencias directos es considerablemente mayor en los países de la Unión Europea y, en menor medida, de los Estados Unidos. En los países de América Latina, el efecto redistributivo es de 2.28 puntos porcentuales (promedio simple) cuando las pensiones contributivas son parte del ingreso original y 3.66 puntos porcentuales cuando las pensiones se consideran una transferencia. Para los países de la Unión Europea donde la diferencia entre ambos escenarios es enorme: 9.15 y 20.79 puntos porcentuales, respectivamente. En los EEUU, la diferencia es menos dramática: 7 y 10.9 puntos porcentuales, respectivamente. Estos resultados son indicativos de la gran importancia que tiene el supuesto sobre el tratamiento de las pensiones contributivas cuando se compara el efecto redistributivo de los países en desarrollo con el de los países avanzados. Si las pensiones contributivas se consideran un ingreso diferido, el efecto redistributivo es sólo cuatro veces mayor en la Unión Europea. Sin embargo, el efecto redistributivo es nueve veces mayor cuando las pensiones contributivas se consideran una transferencia.

Los resultados para los trece países latinoamericanos muestran que los países más desiguales tienden a redistribuir más: El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú redistribuyen por debajo de lo que predice la tendencia, Chile, Colombia, Ecuador y México prácticamente se encuentran sobre la línea de tendencia y los demás lo hacen por encima. También muestran que los países más desiguales dedican una mayor proporción del PIB al gasto social: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica y Uruguay dedican recursos por encima de la tendencia promedio, mientras

que el resto dedica recursos por debajo de la tendencia promedio. Resaltan Argentina y Brasil como países que dedican muchos más recursos que la tendencia promedio y en el otro extremo Perú y Guatemala que dedican mucho menos recursos que la tendencia promedio. En síntesis, considerando la tendencia de los trece países, Guatemala y Honduras aparecen como particularmente “underachievers” (por debajo de la línea de tendencia) en materia redistributiva y—en menor medida— también Perú, Bolivia y El Salvador. Ecuador, Costa Rica, Chile y Colombia se encuentran prácticamente sobre la línea de tendencia, mientras que Argentina y Brasil, aparecen como “overachievers” (por encima de la línea de tendencia) y —en menor medida— Costa Rica y México.

Los resultados también muestran que los países que dedican una mayor proporción del PIB al gasto social, redistribuyen más. Resaltan los casos de Argentina, donde el efecto redistributivo es mayor que el esperado dado el nivel de gasto y Bolivia, donde el efecto redistributivo es menor. Las diferencias en el efecto redistributivo total que se observan para un nivel de gasto similar (por ejemplo, Ecuador versus El Salvador y Honduras) sugieren que hay otros factores —tales como la composición y focalización de dicho gasto— que intervienen en determinar el efecto redistributivo más allá del tamaño del gasto social.

Efecto de la política fiscal sobre la pobreza

La política fiscal reduce la pobreza extrema en nueve países: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú y Uruguay (Cuadro 2 y Gráfica 2). Sin embargo, un resultado preocupante es que la incidencia de la pobreza es mayor que la incidencia para el ingreso de mercado en Bolivia, Brasil, Guatemala y Honduras. Nótese que este resultado en los casos de Brasil, Guatemala, y Honduras se presenta aun cuando los impuestos directos e indirectos, las transferencias directas y los subsidios indirectos reducen la desigualdad. En el caso de Brasil, el efecto negativo sobre la pobreza desaparece cuando las pensiones contributivas se tratan como transferencias directas, lo cual

es indicativo que existe un núcleo de pobres que no son pensionados para los cuales las transferencias directas no les llegan o si les llegan no son suficientemente altas como para más que compensar lo que estos individuos pagan en impuestos al consumo.

Si bien se podría argumentar que los pobres empobrecidos por la política fiscal se ven compensados por los servicios de educación y salud que reciben de manera gratuita, el resultado de que la política fiscal puede empeorar la situación de pobreza no deja de ser perverso. Aun cuando las personas pobres reciban los servicios de educación y salud, su nivel de consumo de alimentos y otros bienes básicos puede estar por debajo del necesario de manera más exacerbada *después* de la política fiscal. Un aspecto menos desalentador es que el efecto perverso no se presenta cuando se utiliza la brecha al cuadrado como indicador de pobreza extrema, a excepción de los casos de Bolivia y Guatemala. Esto significa que por lo menos la política fiscal reduce más la pobreza de los más pobres, aunque el número de pobres aumente en algunos casos.

Además del impacto sobre los indicadores de pobreza, es valioso conocer a partir de qué decil y categoría de ingreso los individuos son, en promedio, pagadores netos al fisco (donde esto se calcula sin tomar en cuenta el valor monetizado de los servicios de educación y salud). Para el escenario de las pensiones incluidas en el ingreso de mercado, los pagadores netos comienzan en el segundo decil en Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Perú. En los casos de El Salvador y Guatemala, los pagadores netos en promedio empiezan tan abajo como el grupo que gana entre \$1.25 y menos de \$2.50 dólares diarios en PPA y en Bolivia, Brasil, Honduras, Perú y Uruguay, en el grupo de pobres moderados (entre \$2.50 y menos de \$4 dólares diarios en PPA). A excepción de Ecuador, en todos los países el grupo de los llamados vulnerables (entre \$4 y menos de \$10 dólares diarios en PPA) son pagadores netos en promedio. Como es de esperarse, la situación es menos acuciante si se consideran a las pensiones contributivas como transferencias directas. Sin embargo, los resultados reflejan el hecho de que hay individuos de bajos

y muy bajos ingresos (que no son pensionadas) para las que el sistema de transferencias no es suficientemente generoso (por cobertura y/o por tamaño de la transferencia) y, por ende, son pagadores netos al sistema.

Efecto de la política fiscal sobre la distribución del uso de servicios públicos

El gasto total en educación es pro-pobre (el coeficiente de concentración es negativo) en todos los países con excepción de Bolivia, Guatemala y Honduras, en los que el índice de concentración es cero (Cuadro 3). El gasto en educación pre-escolar y primaria es pro-pobre en todos los países. Por su parte, el gasto en educación secundaria no es siempre pro-pobre y el gasto en educación terciaria, como era de esperarse, nunca es pro-pobre. El único caso en que el gasto en educación terciaria es regresivo y desigualador es en Guatemala.

El gasto en salud es pro-pobre en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay y progresivo sólo en términos relativos en El Salvador, Guatemala, México y Perú. En ningún país el gasto en salud es regresivo o desigualador (Cuadro 4).

Reflexiones Finales

En este artículo se presentaron resultados sobre el impacto de la política fiscal en la desigualdad y la pobreza en trece países de América Latina para alrededor del año 2010. Los países que más redistribuyen son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay, y los que menos, El Salvador, Guatemala y Honduras.

Las pensiones contributivas tienen un efecto igualador, de magnitud significativa, en Argentina, Brasil y Uruguay. En Chile, Costa Rica y Ecuador el efecto es igualador pero pequeño. En el resto de los países, el efecto es desigualador pero también pequeño. Estos resultados son importantes porque indican que no se puede afirmar de manera general que las pensiones contributivas en América Latina son regresivas y desigualadoras. Si las pensiones contributivas se consideran un ingreso

diferido, el efecto redistributivo es 4.1 puntos porcentuales mayor en la Unión Europea pero 15.4 puntos porcentuales mayor cuando las pensiones contributivas se consideran una transferencia.

Los resultados para los trece países latinoamericanos muestran que los países más desiguales tienden a dedicar una proporción mayor del PIB al gasto social y que a mayor gasto social, mayor redistribución. Los países más desiguales también tienden a redistribuir más. Entre los países que redistribuyen por debajo de lo que predice la tendencia, se encuentran Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Perú. Chile, Ecuador y México prácticamente se encuentran sobre la línea de tendencia. Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay lo hacen por encima de la tendencia.

Países con un nivel de gasto social similar muestran diferentes niveles de redistribución lo cual sugiere que otros factores tales como la composición y focalización del gasto intervienen en determinar el efecto redistributivo más allá del tamaño.

La política fiscal reduce la pobreza extrema en nueve países: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú y Uruguay. Sin embargo, la incidencia de la pobreza después de impuestos, subsidios y transferencias monetarias es mayor que la incidencia para el ingreso de mercado en Bolivia, Brasil, Guatemala y Honduras, aun cuando la política fiscal reduce la desigualdad. Además, aun cuando la incidencia de la pobreza y la desigualdad se reducen, se puede observar que en Brasil y México un tercio y en Bolivia y Guatemala dos tercios de la población pobre medida con el ingreso consumible fue empobrecida: es decir, pasó de pobre a ser más pobre o de no pobre a ser pobre.

El gasto en educación pre-escolar y primaria es igualador y pro-pobre en todos los países. El gasto en educación secundaria es igualador en todos los países y también pro-pobre en algunos pero no en todos. El gasto en educación terciaria nunca es pro-pobre pero es igualador a excepción de Guatemala. El gasto en salud siempre es igualador pero es pro-pobre solamente en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador y Uruguay.

Cuadro No.1.

Efecto del sistema fiscal sobre la desigualdad

(Indices de Gini: Ingreso de Mercado, Disponible, Consumible y Final)

País	Pensiones contributivas como ingreso diferido								Pensiones contributivas como transferencia directa						
	Ingreso de Mercado	Ingreso Disponible	Ingreso Consumible	Ingreso Final	Efecto Redistributivo: a Ingreso Disponible (cambio en puntos porcentuales)	Efecto Redistributivo: a Ingreso Consumible (cambio en puntos porcentuales)	Efecto Redistributivo: a Ingreso Final (cambio en puntos porcentuales)		Ingreso de Mercado	Ingreso Disponible	Ingreso Consumible	Ingreso Final	Efecto Redistributivo: a Ingreso Disponible (cambio en puntos porcentuales)	Efecto Redistributivo: a Ingreso Consumible (cambio en puntos porcentuales)	Efecto Redistributivo: a Ingreso Final (cambio en puntos porcentuales)
Argentina (2012)	0,481	0,403	0,401	0,303	-7,77	-7,96	-17,77	0,528	0,344	0,341	0,258	-18,37	-18,69	-26,98	
Bolivia (2009)	0,503	0,493	0,503	0,446	-1,00	-0,02	-5,70	0,503	0,493	0,503	0,446	-0,95	0,03	-5,65	
Brasil (2009)	0,579	0,544	0,546	0,439	-3,50	-3,33	-13,98	0,600	0,541	0,543	0,434	-5,88	-5,65	-16,61	
Chile (2013)	0,494	0,467	0,464	0,421	-2,68	-2,95	-7,30	0,503	0,467	0,464	0,420	-3,61	-3,88	-8,24	
Colombia (2010)	0,577	0,569	0,565	0,509	-0,79	-1,16	-6,77	0,572	0,567	0,563	0,506	-0,50	-0,88	-6,57	
Costa Rica (2010)	0,508	0,489	0,486	0,402	-1,90	-2,20	-10,60	0,512	0,488	0,485	0,400	-2,40	-2,70	-11,20	
Ecuador (2011)	0,479	0,457	0,446	0,405	-2,15	-3,28	-7,39	0,482	0,452	0,441	0,400	-2,96	-4,09	-8,16	
El Salvador (2011)	0,440	0,430	0,429	0,404	-0,96	-1,02	-3,60	0,437	0,430	0,429	0,404	-0,67	-0,73	-3,31	
Guatemala (2011)	0,513	0,501	0,502	0,485	-1,18	-1,12	-2,75	0,511	0,499	0,500	0,483	-1,25	-1,18	-2,82	
Honduras (2011)	0,564	0,557	0,552	0,538	-0,74	-1,23	-2,60	0,561	0,556	0,552	0,538	-0,49	-0,97	-2,35	
México (2010)	0,511	0,488	0,481	0,429	-2,30	-2,98	-8,13	0,509	0,488	0,481	0,429	-2,11	-2,81	-7,96	
Perú (2009)	0,504	0,494	0,492	0,466	-1,02	-1,18	-3,82	0,503	0,493	0,491	0,464	-0,95	-1,12	-3,85	
Uruguay (2009)	0,493	0,457	0,462	0,394	-3,61	-3,15	-9,91	0,528	0,454	0,459	0,386	-7,40	-6,91	-14,26	
Promedio	0,511	0,488	0,487	0,434	-2,28	-2,43	-7,72	0,519	0,482	0,481	0,428	-3,66	-3,81	-9,07	

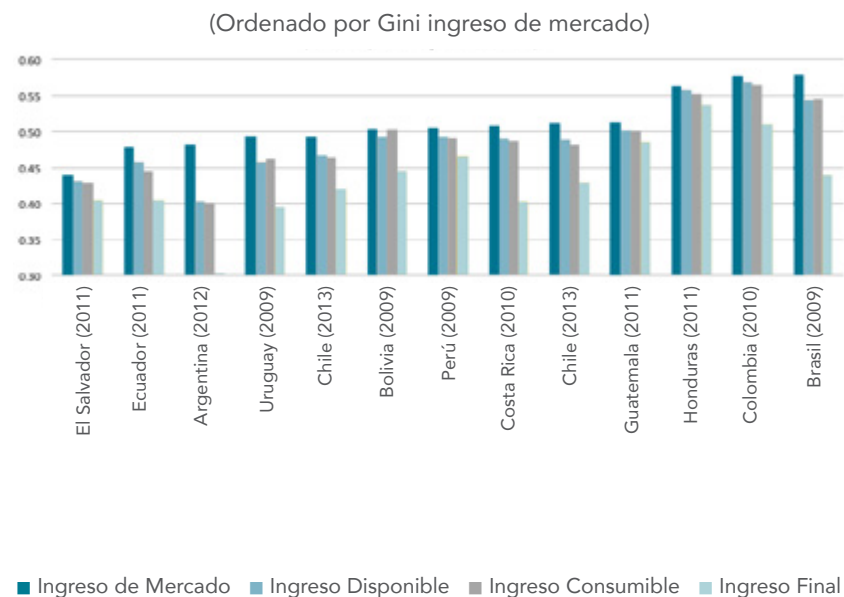
Fuente: Elaboración propia con base en Argentina: Rossignolo, 2016; Bolivia: Paz-Arauco et al., 2014; Brasil: Higgins y Pereira, 2014; Chile: Martínez-Aguilar et al., 2016; Colombia: Lustig and Meléndez, 2015; Costa Rica: Sauma y Trejos, 2014; Ecuador: Llerena et al., 2015; El Salvador: Beneke et al., 2014; Guatemala: Cabrera et al., 2014; Honduras: Castañeda y Espino 2015; México: Scott, 2014; Perú: Jaramillo, 2013; Uruguay: Bucheli et al., 2014.

Notas:

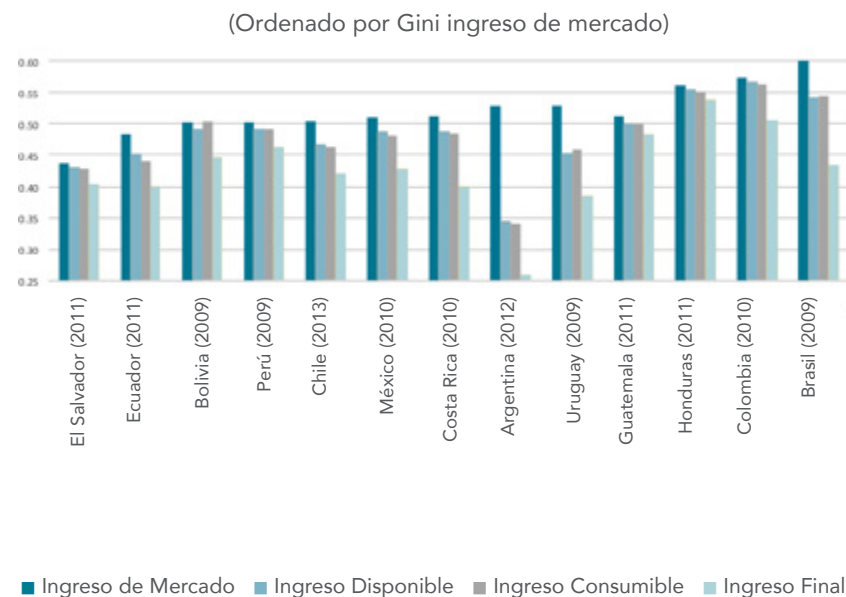
1. El año de la encuesta está entre paréntesis.
2. Para las definiciones de los conceptos de ingresos ver Diagrama 1 y el texto correspondiente.
3. El signo negativo implica una reducción de la incidencia de la pobreza. Los números con signo positivo (en rojo) indican un aumento de la incidencia de la pobreza.
4. El índice de Gini para Chile está estimado con el Ingreso Total. Las cifras oficiales de desigualdad en Chile se calculan con Ingreso Monetario, que es igual al Ingreso Total, menos la renta imputada.

Gráfica 1:
Coeficiente de Gini de ingreso de mercado, disponible, consumible y final (circa 2010)

Panel a: Pensiones contributivas como ingreso diferido



Panel b: Pensiones contributivas como transferencias directas



Fuente: Elaboración propia con base en Argentina: Rossignolo, 2016; Bolivia: Paz-Arauco et al., 2014; Brasil: Higgins y Pereira, 2014; Chile: Martínez-Aguilar et al., 2016; Colombia: Lustig and Meléndez, 2015; Costa Rica: Sauma y Trejos, 2014; Ecuador: Llerena et al., 2015; El Salvador: Beneke et al., 2014; Guatemala: Cabrera et al., 2014; Honduras: Castañeda y Espino 2015; México: Scott, 2014; Perú: Jaramillo, 2013; Uruguay: Bucheli et al., 2014.

Notas:
1. El año de la encuesta está entre paréntesis.
2. Para las definiciones de los conceptos de ingresos ver Diagrama 2 y el texto correspondiente.
3. El índice de Gini para Chile está estimado con el Ingreso Total. Las cifras oficiales de desigualdad en Chile se calculan con Ingreso Monetario, que es igual al Ingreso Total, menos la renta imputada.

Cuadro No. 2:

Política fiscal y reducción en la pobreza: efecto de los impuestos directos e indirectos, las transferencias y los subsidios indirectos.

Línea de pobreza a 2.5 dólares PPA diarios										
Pensiones contributivas como ingreso diferido						Pensiones contributivas como transferencia directa				
	Ingreso de Mercado	Ingreso Disponible	Ingreso Consumible	Ingreso Disponible: cambio en %	Ingreso Consumible: cambio en %	Ingreso de Mercado	Ingreso Disponible	Ingreso Consumible	Ingreso Disponible: cambio en %	Ingreso Consumible: cambio en %
Argentina (2012)	4,7%	1,8%	3,0%	-61%	-35,4%	8,5%	1,8%	3,1%	-79%	-64,1%
Bolivia (2009)	19,6%	17,6%	20,2%	-10,4%	3,3%	20,0%	17,6%	20,2%	-12,2%	1,2%
Brasil (2009)	15,1%	11,2%	16,3%	-26,1%	8,1%	20,7%	11,3%	16,7%	-45,4%	-19,2%
Chile (2013)	2,8%	1,2%	1,3%	-58,4%	-51,8%	3,4%	1,2%	1,3%	-66,3%	-60,9%
Colombia (2010)	20,3%	18,9%	18,5%	-7,0%	-9,0%	21,7%	18,9%	18,5%	-12,6%	-14,6%
Costa Rica (2010)	5,4%	3,9%	4,2%	-27,8%	-22,2%	6,8%	3,9%	4,4%	-42,6%	-35,3%
Ecuador (2011)	10,8%	7,7%	7,0%	-28,5%	-35,1%	12,0%	7,7%	7,0%	-35,7%	-41,7%
El Salvador (2011)	19,2%	17,3%	19,1%	-10,1%	-0,8%	20,2%	17,3%	19,1%	-14,3%	-5,4%
Guatemala (2011)	33,3%	32,3%	35,1%	-2,8%	5,5%	33,3%	32,5%	35,4%	-2,4%	6,3%
Honduras (2011)	25,1%	24,2%	25,2%	-3,3%	0,5%	25,1%	24,2%	25,2%	-3,3%	0,5%
México (2010)	12,6%	10,7%	10,7%	-14,9%	-15,1%	13,3%	10,7%	10,7%	-19,8%	-20,0%
Perú (2009)	15,2%	14,0%	14,5%	-7,3%	-4,4%	15,5%	14,1%	14,5%	-9,1%	-6,1%
Uruguay (2009)	5,0%	1,4%	2,5%	-71,4%	-51,1%	8,4%	1,5%	2,7%	-81,9%	-68,0%

Línea de pobreza a 4 dólares PPA diarios											
Pensiones contributivas como ingreso diferido						Pensiones contributivas como transferencia directa					
	Ingreso de Mercado	Ingreso Disponible	Ingreso Consumible	Ingreso Disponible: cambio en %	Ingreso Consumible: cambio en %		Ingreso de Mercado	Ingreso Disponible	Ingreso Consumible	Ingreso Disponible: cambio en %	Ingreso Consumible: cambio en %
Argentina (2012)	12,3%	7,3%	12,5%	-41%	1,6%		17,3%	7,3%	12,5%	-58%	-27,8%
Bolivia (2009)	32,5%	30,7%	33,9%	-5,6%	4,4%		33,1%	30,7%	33,9%	-7,5%	2,4%
Brasil (2009)	26,2%	23,2%	31,0%	-11,4%	18,2%		33,0%	23,8%	31,5%	-28,0%	-4,6%
Chile (2013)	7,5%	4,4%	5,7%	-41,2%	-24,2%		8,9%	4,4%	5,7%	-50,8%	-36,5%
Colombia (2010)	36,3%	35,5%	35,5%	-2,1%	-2,3%		38,6%	35,8%	35,6%	-7,2%	-7,7%
Costa Rica (2010)	10,8%	9,3%	11,1%	-13,9%	2,8%		13,1%	9,6%	11,7%	-26,7%	-10,7%
Ecuador (2011)	24,1%	21,0%	20,3%	-12,9%	-15,6%		26,0%	21,2%	20,5%	-18,5%	-21,0%
El Salvador (2011)	39,3%	38,3%	40,8%	-2,7%	3,8%		40,4%	38,3%	40,8%	-5,2%	1,1%
Guatemala (2011)	58,5%	58,3%	60,9%	-0,4%	4,1%		58,5%	58,5%	61,5%	-0,1%	5,1%
Honduras (2011)	39,7%	39,0%	41,6%	-1,7%	4,9%		39,9%	39,0%	41,6%	-2,2%	4,4%
México (2010)	24,7%	23,1%	23,8%	-6,2%	-3,5%		26,0%	23,1%	23,8%	-11,0%	-8,6%
Perú (2009)	28,6%	27,8%	28,7%	-2,7%	0,4%		29,3%	27,8%	28,7%	-4,9%	-1,7%
Uruguay (2009)	11,4%	6,6%	8,9%	-42,0%	-21,8%		17,4%	7,4%	10,1%	-57,4%	-42,1%

Fuente: Elaboración propia con base en Argentina: Rossignolo, 2016; Bolivia: Paz-Arauco et al., 2014; Brasil: Higgins y Pereira, 2014; Chile: Martínez-Aguilar et al., 2016; Colombia: Lustig and Meléndez, 2015; Costa Rica: Sauma y Trejos, 2014; Ecuador: Llerena et al., 2015; El Salvador: Beneke et al., 2014; Guatemala: Cabrera et al., 2014; Honduras: Castañeda y Espino 2015; México: Scott, 2014; Perú: Jaramillo, 2013; Uruguay: Bucheli et al., 2014.

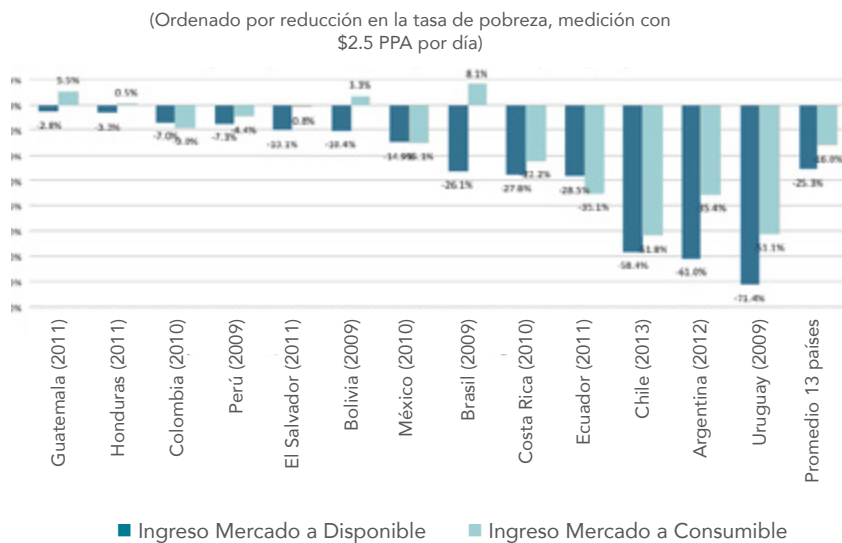
Notas:

1. El año de la encuesta está entre paréntesis.
2. Para las definiciones de los conceptos de ingresos ver Diagrama 1 y el texto correspondiente.
3. El signo negativo implica una reducción de la incidencia de la pobreza. Los números con signo positivo (en rojo) indican un aumento de la incidencia de la pobreza.

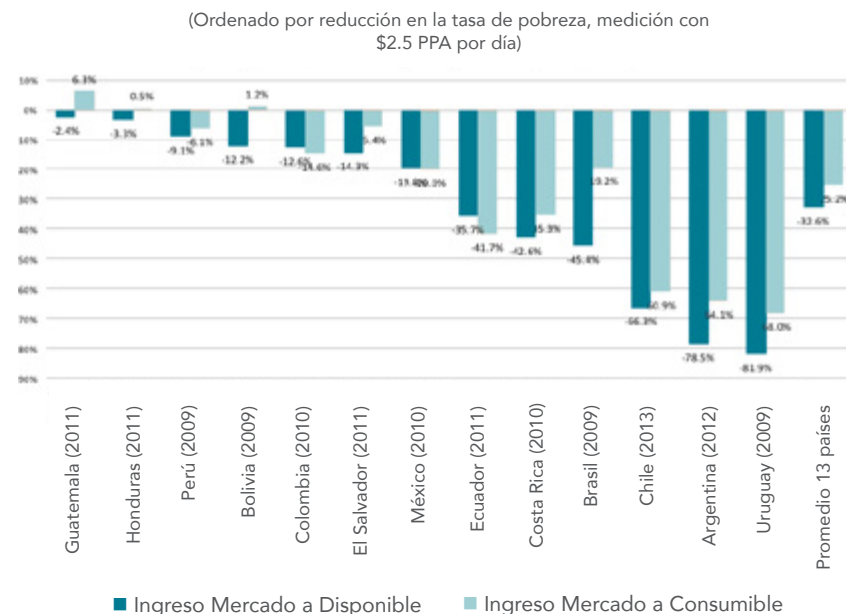
Gráfica 2:

Cambio en la incidencia de la pobreza de ingreso de mercado a ingreso disponible e ingreso consumible, para pensiones contributivas como ingreso de diferido y como transferencias directas, en %

Panel a: Pensiones contributivas como ingreso diferido



Panel b: Pensiones contributivas como transferencias directas



Fuente: Elaboración propia con base en Argentina: Rossignolo, 2016; Bolivia: Paz-Arauco et al., 2014; Brasil: Higgins y Pereira, 2014; Chile: Martínez-Aguilar et al., 2016; Colombia: Lustig and Meléndez, 2015; Costa Rica: Sauma y Trejos, 2014; Ecuador: Llerena et al., 2015; El Salvador: Beneke et al., 2014; Guatemala: Cabrera et al., 2014; Honduras: Castañeda y Espino 2015; México: Scott, 2014; Perú: Jaramillo, 2013; Uruguay: Bucheli et al., 2014.

Notas:

1. El año de la encuesta está entre paréntesis.
2. Para las definiciones de los conceptos de ingresos ver Diagrama 2 y el texto correspondiente.
3. El signo negativo implica una reducción de la brecha al cuadrado de la pobreza. Los números con signo positivo (en rojo) indican un aumento de la misma.
4. La pobreza es medida con la línea internacional de pobreza de 2.50 dólares PPA por día (PPA de 2005).

Cuadro No.3:
Coeficientes de concentración y presupuesto para el gasto en educación por nivel

Coeficiente de concentración o Gini									Kakwani							
Educación	Pre-escolar	Primaria	Secundaria	Secundaria básica	"Bachillerato/Preparatoria"	Terciaria	Gini Ingreso de Mercado		Educación	Pre-escolar	Primaria	Secundaria	Secundaria	Bachillerato/Preparatoria	Terciaria	
Argentina (2012)	-0,0507	-0,1806	--	--	--	--	0,3532		0,4808		0,6614	--	--	--	--	0,1276
Bolivia (2009)	-0,0184	-0,2065	-0,2544	-0,1153	--	--	0,2974		0,5030	0,0184	0,7095	0,7574	0,6183	--	--	0,2056
Brasil (2009)	-0,1539	-0,3263	-0,3113	-0,2121	--	--	0,4367		0,5788	0,1539	0,9051	0,8901	0,7909	--	--	0,1421
Chile (2013)	-0,1705	-0,2458	-0,2696	-0,2148	--	--	0,1249		0,4936	0,1705	0,7394	0,7632	0,7084	--	--	0,3687
Colombia (2010)	nd	-0,2716	-0,3577	-0,1410	--	--	0,2795		0,5766	--	0,8482	0,9343	0,7176	--	--	0,2971
Costa Rica (2010)	-0,0718	-0,2344	-0,2958	-0,1942	--	--	0,3839		0,5080	0,0718	0,7424	0,8038	0,7022	--	--	0,1241
Ecuador (2011)	-0,0825	--	-0,1368	0,0790	--	--	--		0,4785	0,0825	--	0,6153	0,3995	--	--	--
El Salvador (2011)	-0,1388	-0,2028	-0,2208	0,0200	--	--	0,4369		0,4396	0,1388	0,6424	0,6604	0,4196	--	--	0,0027
Guatemala (2011)	-0,0201	-0,1027	-0,2269	-0,0098	--	--	0,7005		0,5129	0,0201	0,6156	0,7398	0,5226	--	--	-0,1876
Honduras (2011)	0,0172	-0,1844	-0,1969	0,0099	--	--	0,4964		0,5641		0,7485	0,7610	0,5542	--	--	0,0677
México (2010)	-0,0866	-0,2426	-0,2499	0,0850	-0,1625	0,0232	0,3193		0,5107	0,0866	0,7533	0,7605	0,4257	0,6732	0,4875	0,1913
Perú (2009)	-0,1689	-0,2486	-0,3445	-0,2009	--	--	0,3093		0,5039	0,1689	0,7525	0,8484	0,7048	--	--	0,1946
Uruguay (2009)	-0,1103	-0,4458	-0,4296	-0,1223	-0,2623	0,0966	0,4719		0,4931	0,1103	0,9389	0,9227	0,6154	0,7554	0,3965	0,0212

Coeficiente de concentración o Gini							
	Educación	Pre-escolar	Primaria	Secundaria	Secundaria básica	Bachillerato/Preparatoria	Terciaria
Argentina (2012)	17,8%	11,0%	--	--	--	--	3,3%
Bolivia (2009)	24,8%	0,9%	10,2%	2,5%	--	--	9,6%
Brasil (2009)	12,8%	0,7%	5,8%	1,0%	--	--	1,9%
Chile (2013)	18,3%	2,4%	7,1%	4,0%	--	--	2,6%
Colombia (2010)	19,4%	16,7%					27,5%
Costa Rica (2010)	24,2%	1,8%	8,2%	6,3%	--	--	5,7%
Ecuador (2011)	13,9%	--	--	--	--	--	--
El Salvador (2011)	14,7%	--	--	--	--	--	1,1%
Guatemala (2011)	18,3%	--	--	--	--	--	--
Honduras (2011)	30,1%	2,0%	12,6%	8,0%	--	--	4,9%
México (2010)	19,2%	2,2%	6,6%	6,9%	--	--	3,5%
Perú (2009)	11,6%	0,8%	3,3%	2,9%	--	--	1,7%
Uruguay (2009)	13,3%	0,4%	5,6%	3,4%	2,1%	1,3%	2,9%

Fuente: Lustig (2015b).

Notas:

1. El año de la encuesta está entre paréntesis.
2. Los coeficientes de concentración se presentan para el escenario en que las pensiones se consideran ingreso diferido. Para mayor información sobre la metodología que se siguió para estos cálculos ver Lustig and Higgins (2013) y las fuentes para cada uno de los países.
2. Los coeficientes de concentración se presentan para el escenario en que las pensiones se consideran ingreso diferido. Para mayor información sobre la metodología que se siguió para estos cálculos ver Lustig and Higgins (2013) y las fuentes para cada uno de los países.

Cuadro No.4:
Coeficientes de concentración y presupuesto para el gasto en salud

Coeficiente de concentración o Gini				
	CC de salud	Porcentaje del presupuesto	Gini Ingreso de Mercado	Kakwani
Argentina (2012)	-0,1967	13,4%	0,4808	0,6774
Bolivia (2009)	-0,0447	10,8%	0,5030	0,5477
Brasil (2009)	-0,1188	12,6%	0,5788	0,6976
Chile (2013)	-0,0994	17,6%	0,4936	0,5930
Colombia (2010)	nd	28,9%	0,5766	nd
Costa Rica (2010)	-0,0734	23,8%	0,5080	0,5814
Ecuador (2011)	-0,1287	7,2%	0,4785	0,6072
El Salvador (2011)	0,1178	21,5%	0,4396	0,3218
Guatemala (2011)	0,2775	14,5%	0,5129	0,2354
Honduras (2011)	-0,0346	17,5%	0,5641	0,5987
México (2010)	0,0356	12,9%	0,5107	0,4751
Perú (2009)	0,1798	12,8%	0,5039	0,3241
Uruguay (2009)	-0,1020	16,8%	0,4931	0,5951

Fuente: Lustig (2015).

Notas:

1. El año de la encuesta está entre paréntesis.
2. Para mayor información sobre la metodología que se siguió para estos cálculos ver Lustig and Higgins (2013) y las fuentes para cada uno de los países.

Bibliografía

- Beneke, Margarita, Nora Lustig y Jose A. Oliva. 2014. “El impacto de los impuestos y el gasto social en la desigualdad y la pobreza en El Salvador.” *CEQ Working Paper* No. 26, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue and CEQ Master Workbook: El Salvador, June 26.
- Breceda, Karla, Jamele Rigolini y Jaime Saavedra. 2008. “Latin America and the Social Contract: Patterns of Social Spending and Taxation.” *Policy Research Working Paper* 4604. World Bank Latin American and Caribbean Region Poverty Department Poverty Reduction and Economic Management Division. Washington DC: World Bank. Disponible en: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6763>
- Bucheli, Marisa, Nora Lustig, Máximo Rossi, y Florencia Amábile. 2014. “Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Uruguay.” en Lustig, Nora, Carola Pessino y John Scott. 2014. Editors. “The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America”. *Public Finance Review* 42, no. 3: 413-433.
- Cabrera, Maynor, Nora Lustig y Hilcías E. Morán. 2014. “Fiscal Policy, Inequality and the Ethnic Divide in Guatemala.” *CEQ Working Paper* no. 20. Guatemala: Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue.
2015. “Fiscal Policy, Inequality and the Ethnic Divide in Guatemala.” *World Development* 76: 263–279.
- Castañeda, R. e I. Espino. 2015. “CEQ Masterworkbook for Honduras”, *CEQ Institute*, Tulane University.
- Goñi, E., J. H. López, y L. Servén. 2011. “Fiscal Redistribution and Income Inequality in Latin America.” *World Development* 39(9): 1558-1569.
- Higgins, S. y C. Pereira. 2014. “The Effects of Brazil’s Taxation and Social Spending on the Distribution of Household Income.” En Lustig, Nora, Carola Pessino y John Scott. 2014. *The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America* 42, no. 3. Brazil.
- Immervoll, Herwig, Horacio Levi, Jose R. Nogueira, Cathal O’Donoghue, y Rozane Bezerra de Siqueira. 2009. “The Impact of Brazil’s Tax-Benefit System on Inequality and Poverty.” *Poverty, Inequality, and Policy in Latin America*. Eds. Stephan Klasen, and Felicitas Nowak-Lehmann. Cambridge: MIT Press.
- Jaramillo, M. 2014. “The Incidence of Social Spending and Taxes in Peru.” In Lustig, Nora, Carola Pessino and John Scott. 2014. *The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America* 42, no. 3.
- Lindert, K., E. Skoufias, y J. Shapiro. 2006. “Redistributing Income to the Poor and Rich: Public Transfers in Latin America and the Caribbean.” *Social Protection Discussion Paper 0605*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Llerena Pinto, F. P., M. C. Llerena Pinto, R. C. Saá Daza, y M. A. Llerena Pinto. 2015. “Social Spending, Taxes and Income Redistribution in Ecuador.” *CEQ Working Paper* No. 28. Ecuador: Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue.
- Lustig, Nora. 2015. “The Redistributive Impact of Government Spending on Education and Health: Evidence from 13 Developing Countries in the Commitment to Equity Project.” En Sanjeev, Michael Keen, Benedict Clements y Ruud de Mooij, editors, *Inequality and Fiscal Policy*, Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Lustig, N. y S. Higgins. 2013. “Commitment to Equity Assessment (CEQ): Estimating the Incidence of Social Spending, Subsidies and Taxes. Handbook.” *CEQ Working Paper* No. 1. New Orleans, LA.
- Enami y R. Aranda. “The Analytics of Fiscal Redistribution.” En Lustig, Nora and Sean Higgins, editors, *Commitment to Equity Handbook: Estimating the Redistributive Impact and Pro-poorness of Fiscal Policy*, forthcoming.
- M. Melendez. 2015. “The Impact of Taxes and Transfers on Inequality and Poverty in Colombia.” *CEQ Working Paper* No 24, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue. Forthcoming.
- Pessino y J. Scott. 2014. Editors. “The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America. Special Issue.” *Public Finance Review*, May, Volume 42, Issue 3.
- Martínez-Aguilar, S., A. Fuchs y E. Ortiz-Juarez. 2016 “The Impact of Fiscal Policy on Inequality and Poverty in Chile.” *CEQ Working Paper* No. 46, Commitment to Equity Institute, Tulane University and the World Bank, forthcoming.
- Martínez-Vazquez, J. 2008. “The Impact of Budgets on the Poor: Tax and Expenditure Benefit Incidence Analysis.” In B. Moreno-Dodson & W. Quentin (Eds.), *Public Finance for Poverty Reduction: Concepts and Case Studies from Africa and Latin America*. World Bank, Washington, DC.

- Musgrave, R. 1959. *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill, New York.
- Paz Arauco, V., G. Gray Molina, W. Jiménez Pozo, and E. Yáñez Aguilar. 2014. “Explaining Low Redistributive Impact in Bolivia.” In Lustig, Nora, Carola Pessino and John Scott. 2014. Editors. *The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America*. Special Issue. Public Finance Review 42, no. 3: 326-345, Bolivia: CEQ Master Workbook.
- Pechman, J. A. 1985. *Who Paid the Taxes, 1966–1985*. Brookings Institution, Washington, D.C.
- Rossignolo, D. 2016. “Taxes, Expenditures, Poverty and Income Distribution in Argentina.” CEQ Working Paper No. 45, Commitment to Equity Institute, Tulane University. Forthcoming.
- Sauma, P y J. D. Trejos. 2014. “Gasto público social, impuestos, redistribución del ingreso y pobreza en Costa Rica.” CEQ Working Paper No. 18, Center for Inter-American Policy and Research and Department of Economics, Tulane University and Inter-American Dialogue, January. CEQ Master Workbook: Costa Rica, September, 2014.
- Scott, J. 2014. “Redistributive Impact and Efficiency of Mexico’s Fiscal System.” In Lustig, Nora, Carola Pessino and John Scott. 2014. Editors. *The Redistributive Impact of Taxes and Social Spending in Latin America*. Special Issue. Public Finance Review, May, Volume 42, Issue 3.



PARTE IV

INVERSIÓN PÚBLICA EN FOMENTO DE UNA AGENDA DE LA EQUIDAD

CAPÍTULO

9

¿CÓMO ASIGNAN LOS DIPUTADOS FEDERALES LOS RECURSOS PÚBLICOS? ANÁLISIS DE LAS ENMIENDAS PARLAMENTARIAS PROPUESTAS AL PRESUPUESTO 2016 EN BRASIL

Fran Espinoza
Márcio C. Carlomagno

El tema abordado: la función presupuestaria del legislativo

“¿Qué hace un diputado?”, preguntaba a los electores una famosa propaganda electoral en Brasil hace algunos años. Quién se limite a los aspectos oficiales sobre el papel del Legislativo va a recitar la cartilla sobre sus dos funciones clásicas presentes en la teoría: crear leyes y fiscalizar el Ejecutivo. En una visión pragmática, se puede resumir lo que es una de las principales funciones de un parlamentario en Brasil: enmiendas parlamentarias.

En la configuración que el sistema político-administrativo tomó en Brasil, una parte del presupuesto es definida no por el Ejecutivo (que elabora el plan presupuestario anual), sino por los parlamentarios¹. Actualmente, cada parlamentario tiene el poder sobre cerca de 15 millones de reales², los cuales puede destinar para las áreas, programas o municipios que determine.

- 1 Para un resumen del proceso presupuestario brasileño. Véase: Kanayama & Rodrigues, 2014.
- 2 El valor exacto para el presupuesto de 2016 fue de R\$ 15.342.437,00, por parlamentario. Los valores son actualizados y varían anualmente: “Ese valor es calculado considerando la suma de 1,2% de la receta corriente líquida prevista en proyecto encaminado por el Poder Ejecutivo, distribuido por la cantidad de parlamentarios en el ejercicio del mandato” (Congreso Nacional, 2015, p. 5)

La presuposición detrás de este funcionamiento contiene una buena intención: los diputados son más cercanos a los temas locales de sus respectivos estados que el gobierno central y, por lo tanto, pueden indicar con más propiedad cuales son los asuntos prioritarios y lo que cada región demanda.

Las consecuencias, a veces, no son tan buenas. Primero, atribuye al legislador un papel “Ejecutivo” que, con el tiempo, se convierte en una de sus principales funciones en el ejercicio de mandato. Segundo, genera un fenómeno llamado en la literatura de pork-barrel (Ames, 1995). Dicho de otra manera, el parlamentario tiende a centralizar sus actividades sólo en regiones específicas³ que son sus constituyentes (base electoral)⁴.

Otro aspecto negativo es que municipios con alcaldes (o representantes de sectores) con poca inserción y articulación política pueden ser preferidos en la destinación de fondos, a pesar de la necesidad real de tales localidades/sectores. Ese proceso ocurre también en los foros legislativos estatales⁵ (que distribuyen recursos para los municipios del estado).

En 2015, fue aprobada la Enmienda Constitucional número 86-2015, producto de la Propuesta de Enmienda Constitucional (PEC) 358/2013, llamada de “presupuesto impositivo”⁶, que altera diversos artículos de la Constitución Federal que tratan de las enmiendas parlamentarias. En resumen, hasta aquel momento el gobierno federal no estaba obligado a ejecutar las enmiendas presentadas, pudiendo ser cortadas no sólo por razones de restricción fiscal, sino por una eventual persecución política

3 Es importante aclarar que este es un fenómeno que puede ocurrir, pero no siempre. Carvalho, Corrêa y Ghiggino (2010) identifican dos tipos de diputados: de actuación regionalista y de actuación universalista. En la literatura es posible diferenciarlos a través del análisis del padrón de votación obtenido en su elección. Véase: Avelino, Biderman y Silva (2011); Silva (2014); Mesquita et al. (2014); Carlomagno (2015).

4 Dos investigaciones relacionan las bases electorales de los diputados y su comportamiento legislativo, véase Ricci & Lemos (2004) y Mesquita et al. (2014); estos últimos tratan justamente de enmiendas parlamentarias.

5 Las fechas, plazos y valores son diferentes para cada Legislativo, sin embargo, el principio general de la lógica de la práctica de enmiendas se reproduce.

6 Para un debate sobre los temas relacionados al presupuesto impositivo, véase Kanayama (2014).

(obligando a los legisladores a estar en constante negociación con el Ejecutivo). Con el nuevo orden jurídico, las enmiendas presentadas por los parlamentarios pasan a tener una ejecución obligatoria por parte del Ejecutivo⁷. En el contexto del equilibrio de las fuerzas políticas, ese es un innegable logro del Congreso delante de una disminución del poder del Ejecutivo federal. El presupuesto de 2016 fue el primero formulado bajo esa nueva regla.

Selección de las áreas de inversiones políticas

La discrecionalidad al formular enmiendas es grande. Esta puede ser amplia y genérica (“el programa A del gobierno estatal”, o sólo “el área temática B”, sin mayor especificación) o bien específica (“compra de ambulancias para el municipio Y”; o “la entidad tal del municipio Z”, que puede ser tanto pública o privada-(asociaciones caritativas, etc.). Justamente por esa libertad de actuación que los diputados poseen, el análisis de tal comportamiento se vuelve un tema de estudio muy pertinente.

Diferentes estrategias políticas pueden ser reveladas a partir del análisis de la asignación de los recursos. Por ejemplo, diputados ligados al gobernador de su estado pueden asignar recursos para programas del gobierno estatal, mientras los de oposición no pueden hacerlo. De forma análoga, diputados ligados al partido o a la base del gobierno federal pueden escoger asignar recursos para programas del gobierno federal.

Se puede ejemplificar la importancia de las enmiendas en la representación política brasilera a partir de dos de los mayores antagonistas en la Cámara de los Diputados actualmente. La presencia del diputado Jean Wyllys (PSOL-RJ) aseguró, por ejemplo, que R\$ 400 mil fueron asignados para la adquisición de equipos para el laboratorio audiovisual de la Facultad de Comunicación de UFBA (Campus Ondina) y otros R\$ 200 mil para la implantación del “Centro de Promoción y Defensa de los Derechos de LGBT”⁸.

7 Exceptuando algunas hipótesis de cortes por restricción fiscal, pero preservando la equiparación de cortes entre los parlamentarios.

8 Respectivamente, enmiendas número 27840019/2015 y 27840018/2015.

Mientras que su rival, Jair Bolsonaro (PP-RJ), asignó R\$ 500 mil para la implantación del “Polo de Ciencia y Tecnología del Ejército”, en Guaratiba, R\$ 200 mil para equipos de informática para el Servicio de Identificación de la Marina, R\$ 200 mil para adquisición de un equipo de Rayo-X digital para el Colegio Naval y otros R\$ 200 mil para la construcción de una casa de fuerza en la Policlínica Naval de São Pedro da Aldeia⁹. No se trata de discutir cuales gastos son “mejores”; sin embargo, es importante entender que cada parlamentario representa los segmentos que los eligieron. Así es la democracia representativa.

El presente estudio no se centra en el análisis sustantivo de las propuestas de enmiendas, como lo hemos señalado anteriormente. El objetivo aquí es mostrar los padrones generales que constituyen el comportamiento político en la asignación de los recursos para el presupuesto de 2016. Para eso, primero, se muestran los padrones relativos a las “áreas temáticas” contempladas y a las “modalidades de aplicación” de los recursos, que se refiere al tipo de transferencia que es realizado. En la segunda parte, haremos un análisis detallado de los orígenes de los recursos de tres secretarías que componen un sub-grupo de “áreas de gobierno”¹⁰ específicas, con el objetivo de buscar mayores detalles de ese comportamiento político.

Se utilizarán los partidos políticos como conjunto común para el análisis¹¹. La pregunta, por lo tanto, es: ¿Cuáles son las distinciones (caso existan) de los partidos políticos brasileiros en sus estrategias de asignación de los fondos de enmiendas parlamentarias? Aunque las enmiendas sean hechas también por el Senado, por grupos partidarios de los estados y por las comisiones (la mayor cantidad de las enmiendas viene de éstas dos), este análisis se concentrará en las enmiendas individuales de los diputados federales, debido a que las dinámicas

9 Respectivamente, enmiendas número 17730015/2015, 17730009/2015, 17730005/2015 y 17730003/2015.

10 Son categorías que clasifican a las áreas donde pueden realizarse inversión financiera.

11 “Partido político” entendido como la suma de los parlamentarios que lo integran. La enmienda es una decisión individual del parlamentario, no del partido al cual pertenece. No se trata por lo tanto, de actuación o dinámicas partidarias, es un simple catalizador común.

son distintas, sea en el contexto de la acción colectiva (en el caso de enmiendas colectivas por grupos partidarios), sea en el contexto de los intereses de representación (en el caso de los senadores, cuya función no es representar su pueblo, sino los estados de la federación).

Áreas temáticas y modalidad de aplicación de enmiendas parlamentarias

Esta primera parte del análisis tendrá un foco en dos ámbitos: 1) “áreas temáticas”; 2) “modalidad de aplicación”. El área temática es auto-explicable por su denominación. Según la resolución n° 1/2006 del Congreso Nacional (actualizada por la resolución n° 3/ 2015), hay 16 áreas temáticas susceptibles de enmiendas¹² (Véase, Gráfico 1 – Áreas temáticas contempladas por las enmiendas parlamentarias a Ley Presupuestaria Anual (LOA) 2016, en porcentaje).

La modalidad de aplicación se refiere a cómo el dinero será gastado y, aunque tenga diversas categorías, se distingue especialmente entre a) “transferencias a municipios”, b) “transferencias a estados”, c) “transferencias a entidades privadas” o d) “aplicaciones directas” (para programas directamente ejecutados por el gobierno federal). Este punto es importante para verificar las relaciones que los diputados establecen con los destinatarios finales de esos fondos, en términos de transferencias a sus bases electorales (municipios), al propio gobierno federal o a entidades privadas.

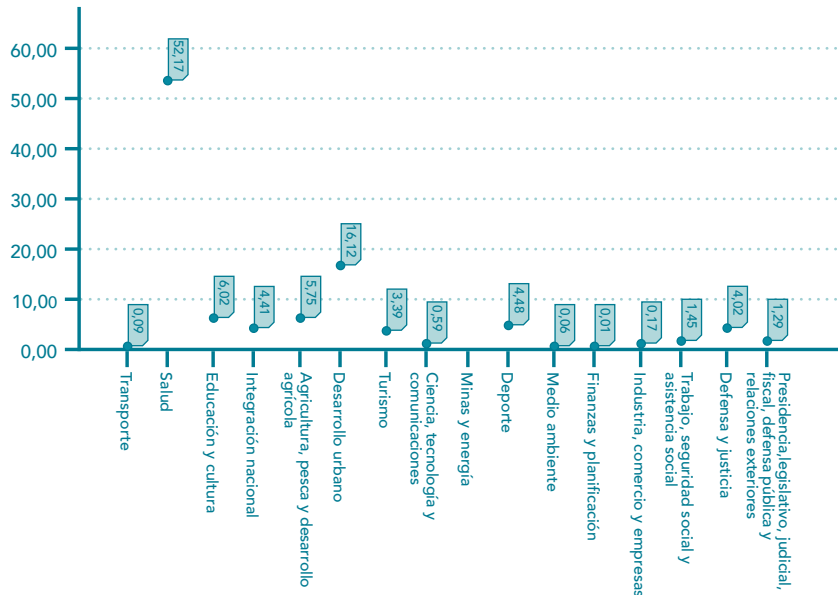
Vale la pena mencionar que, para efectos de este estudio, está siendo considerada la suma de los valores asignados en cada categoría, no el simple número de enmiendas emitidas¹³. A continuación, se presentan las áreas temáticas contempladas por las enmiendas, en porcentajes.

12 No confundir con “área de gobierno”, cuyas opciones se despliegan a partir de éstas: I) Transporte, II) Salud, III) Educación y Cultura, IV) Integración Nacional; V) Agricultura, Pesca y Desarrollo Agrario; VI) Desarrollo Urbano, VII) Turismo, VIII) Ciencia y Tecnología y Comunicaciones, IX) Minas y Energía, X) Deporte, XI) Medio Ambiente, XII) Hacienda y Planificación, XIII) Industria, Comercio y Micro y Pequeñas Empresas; XIV) Trabajo, Previsión y Asistencia Social, XV) Defensa y Justicia; XVI) Presidencia, Poder Legislativo, Poder Judicial, MPU, DPU y Relaciones Exteriores.

13 Hipotéticamente, un parlamentario puede hacer 10 enmiendas de un valor determinado, por otro lado, sólo una enmienda que supere la suma de las demás enmiendas. Consideramos que lo importante son los valores asignados, no el número de beneficios concedidos.

Gráfico No.1

Áreas temáticas contempladas por las enmiendas parlamentarias a Ley Presupuestaria Anual (LOA) 2016, en porcentaje



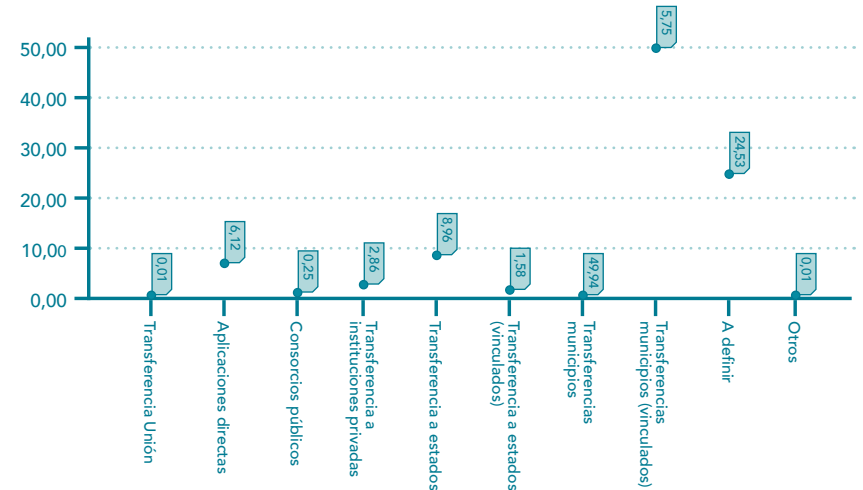
Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la Cámara de los Diputados

Se puede apreciar que 52% de todos los recursos fueron destinados al área de salud, apenas un poco superior al piso mínimo exigido por ley¹⁴, de 50%. Después de eso, el área con mayor destaque es desarrollo urbano, con 16%. Igualmente, aparecen en el mismo nivel “educación y cultura”, “agricultura”, “integración nacional”, “deporte” y “defensa y justicia”. Curiosamente, ninguna inversión fue hecha en el área de “minas y energía”, mientras “transportes” (carreteras) presenta un nivel inferior al esperado en nuestro análisis.

14 El piso mínimo de 50% pasó a ser obligatorio a partir de este año de 2015, también por causa de la Enmienda Constitucional 86-2015 (que instituyó el presupuesto impositivo), específicamente por la inserción del párrafo 9° del art. 166 de la Constitución Federal.

Gráfico No.2

Modalidades de aplicación utilizadas por las enmiendas parlamentarias a la Ley Presupuestaria Anual (LOA) 2016



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la Cámara de los Diputados

Con relación a la modalidad de aplicación, como se esperaba, casi la mitad de todos los valores asignados fueron destinados a “transferencia a municipios”. Si a eso añadimos los valores transferidos a los municipios a través del “fondo a fondo” (vinculadas)¹⁵, este nivel pasa de 55%. Un número muy pequeño de enmiendas, aproximadamente 6%, fueron asignadas para ser gastadas directamente por el gobierno federal, lo que demuestra que, aún entre los parlamentarios ligados al gobierno, esta no es una estrategia utilizada. Las enmiendas parlamentarias son de hecho utilizadas para que los diputados contemplen sus bases locales y estados (independiente del tema a que se destinan). Por otro lado, resulta interesante leer dos informaciones de forma conjunta: el bajo

15 El “fondo a fondo” se diferencia por estar ligado a un fondo específico, por ejemplo, al Fondo Nacional de Salud o al Fondo Nacional de Seguridad Pública, generalmente es la parte integrante de algún proyecto/programa en vigor. Como éstos podrían, hipotéticamente, presentar distinciones partidarias, se decidió mantenerlos desagregados, sin embargo, los datos empíricos mostraron que no hay grandes diferencias. En la práctica de forma más general los dos tipos de transferencias son análogos y podrían ser agregados sin mayores problemas.

nivel de “transferencias a instituciones privadas” (2%) y el alto nivel denominado “a definir” (24%).

Este comportamiento se explica a raíz de que a partir de 2015 entró en vigor la ley n° 13.019/2014, que exige una llamada pública para la selección de las entidades para establecer el término de asociación o de colaboración con el gobierno. La propia edición de este año del manual de enmiendas del Congreso Nacional alerta que la “eventual identificación de entidad en el subtítulo podrá convertirse impracticable a la ejecución de la enmienda” (Congreso Nacional, 2015, p. 5) como resultado de esta nueva planificación. De esa manera, se puede entender los “a definir” como potenciales transferencias a entidades específicas, sean públicas o privadas (aunque, evidentemente, puedan existir excepciones específicas dentro de esta categoría).

De forma general, se percibe que la tendencia señalada por la literatura (Mesquita et al, 2014; Figueiredo & Limongi, 2002, 2005) parece prevalecer con la mayoría de las aplicaciones realizadas por transferencia a los municipios o a determinadas entidades. Las transferencias a estados quedan en un nivel bien inferior, lo que es interesante, especialmente cuando se percibe que existen distinciones partidarias fuertes en este punto específico, como puede ser visto en la sección siguiente.

Distribución de preferencias por partidos políticos

Presentados los datos generales, cabe preguntar: ¿será que los diputados de diferentes partidos políticos¹⁶ se distinguen al asignar sus recursos? ¿Cuáles son los patrones de comportamiento que presentan? Como estrategia para una mejor presentación visual de los datos, se utilizan

16 Después de la ocurrencia de las enmiendas, en octubre, fueron creados dos nuevos partidos (Red y Partido de Mujer - PMB), para los cuales algunos diputados se transfirieron. Entendiendo el partido como la suma de sus individuos (nota 11), optamos por considerar estos dos partidos, para un correcto análisis del ámbito actual. Por lo tanto, fueron consideradas las afiliaciones de los individuos al final del año legislativo, el 18 de diciembre.

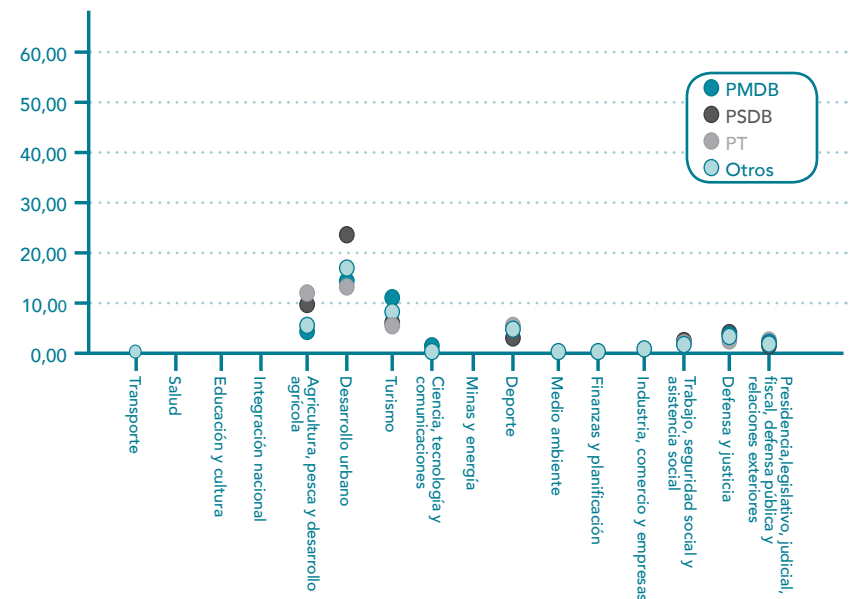
en los siguientes gráficos sólo los tres principales partidos brasileños¹⁷ y todos los demás reunidos en “otros” y, además, se fortalece la información sobre todos los demás partidos en los gráficos presentes en los anexos.

Como el objetivo es comparar la distribución de las preferencias en la asignación de las enmiendas entre los partidos, se utilizan los valores en porcentajes dentro del propio partido. Esto es, del total disponible para cada partido (sin considerar cuál es esa cantidad), se busca entonces establecer ¿cómo fueron destinados esos recursos? Considerar los valores totales en este caso sería un error, ya que el valor destinado a enmiendas es unitario por diputado y los partidos con más diputados tienen, obviamente, más dinero disponible.

A continuación, se presenta la comparación por área temática.

Gráfico No.3

Saldo de las enmiendas parlamentarias a la LOA 2016 - por área temática y por partido



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la Cámara de los Diputados

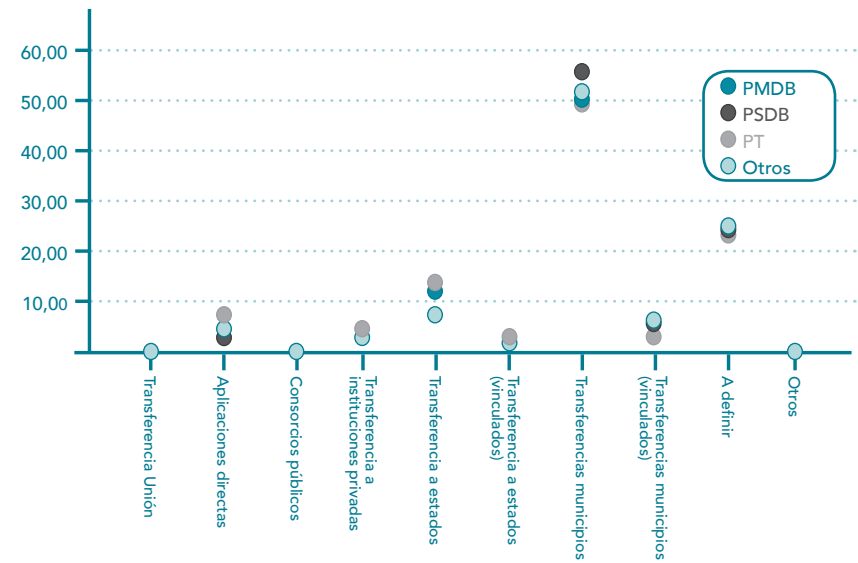
17 PT, PSDB y PMDB.

Todos los partidos destinaron al menos 50% al área de salud, lo que no es novedad ya que es lo estipulado por la ley. Sin embargo, ninguno de ellos quedó muy arriba de ese nivel. En relación con las distinciones entre los principales partidos brasileros, en el campo “educación y cultura” el PT está por encima de otros partidos (9% contra 4% de PMDB y PSDB), mientras el PSDB se destaca por la asignación de fondos en “desarrollo urbano” (21% contra 14% de PMDB y 13% del PT).

Exceptuando elementos puntuales como éstos, no hay grandes distinciones entre los grandes partidos con relación al área temática a que destinan el dinero de sus enmiendas. Algunas sorpresas se dan en algunos pequeños partidos, como se puede consultar en los anexos. El PSOL asignó 33% de todas sus enmiendas en el ítem “educación y cultura”, siendo el campeón en ese aspecto. El PTC, por otra parte, asignó 26% para “agricultura”. Sólo seis casos como estos dos ya mencionados asignaron más de 20% para un único ítem (omitiendo “salud”). La indistinción de los partidos en el gráfico muestra claramente que la estrategia (al menos al observar los datos añadidos en el nivel partidario¹⁸) es distribuir los recursos entre las diferentes áreas.

Gráfico No.4

Modalidades utilizadas en las enmiendas parlamentarias a la LOA 2016 (considerando el saldo) - por partido



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la Cámara de los Diputados

Tal como sugiere esta Gráfica, para estos datos se consigue visualizar algunas distinciones más claras que en las áreas temáticas. En primer lugar, como sería lógico esperar, el PT y “otros” son los que más utilizan “aplicaciones directas” (programas ejecutados por el gobierno federal), aunque en un nivel muy bajo, como ya se relató anteriormente.

Curiosamente, el PT es el partido que menos utiliza “transferencias a municipios”, a pesar de que ese tipo de transferencia es el más utilizado por los parlamentarios. Por otro lado, es el partido que más utiliza “transferencias a los estados”, seguido por el PMDB. Mientras en el PT 13% del dinero movido por las enmiendas fue destinado a transferencias a estados y en el PMDB, 11%, en el PSDB esta categoría alcanza sólo 7%, a pesar que el PSDB tiene el mismo número de gobernadores que el PT y sólo dos menos que el PMDB. En un contexto analítico, el resultado de estos datos sirve para pensar sobre las estrategias de articulación política que los diputados de cada uno de estos partidos adoptan.

18 Una hipótesis alternativa es que los mayores partidos tienden a tener resultados agregados más pulverizados, no por ser, necesariamente, más plurales, pero porque al tener más diputados, contemplan un mayor espectro temático, en la suma de las actitudes individuales específicas. Eso explicaría los resultados específicos encontrados no apenas solamente en PSOL, pero en otros pequeños partidos (con uno o dos diputados apenas) que concentran alguna inversión en determinada área específica. En este abordaje, el partido como catalizador común de análisis debería ser descartado y apenas el análisis en el aspecto individual importaría.

Aunque los partidos priorizan las transferencias municipales (es el tipo más utilizado en todos ellos), existe una diferencia de grado referente al PT y al PSDB. Mientras el PSDB lidera las transferencias a municipios, el PT lidera las transferencias a estados.

Esto podría significar diversas cuestiones, que sólo un análisis más detallado permitiría comprobar. Una hipótesis a la que este dato puede apuntar es que el PSDB, notorio defensor del voto distrital (mixto) en Brasil, de hecho adopte un comportamiento “distrital” en la actuación política de sus diputados, optando por políticas más localistas. Una agenda futura de los investigadores del tema debería encargarse de cruzar estos datos con los padrones de votación obtenidos por esos diputados en sus elecciones, como en Mesquita et al. (2014).

Derechos humanos, género y raza ¿a quién le interesa?

Presentados los datos más generales, es importante el análisis de un subgrupo específico. Analizar las grandes áreas temáticas como se hizo en el ítem anterior, trae la ventaja de mostrar los movimientos generales. Pero, como ya se vio, los partidos parecen distribuir sus recursos y observar dichas áreas podría dar la falsa impresión de que los partidos son iguales.

Para validar si eso es verdadero o no, se seleccionaron tres órganos entre las 185 unidades presupuestarias¹⁹ que recibieron algún fondo de enmienda parlamentaria en 2016. Fueron escogidas tres carteras que componen el “área de gobierno” denominada “derechos humanos, de género y de raza”, que históricamente genera mucho debate en la opinión pública. Ellas son la Secretaría de Derechos Humanos (SDH), la Secretaría de Políticas para Mujeres (SPM) y la Secretaría de Políticas de Promoción da Igualdad Racial (SPPIR)²⁰.

19 La unidad presupuestaria es la entidad responsable por la administración de determinado presupuesto. Se incluyen entre ellas (pero no solamente), ministerios, secretarías, autarquías, fundaciones, universidades, etc.

20 Las tres Secretarías se encuentran vinculadas a la Presidencia de la República.

Tabla 1 – Enmiendas parlamentarias a las secretarías de derechos humanos, políticas para mujeres e igualdad racial, por partido

Partidos	Secretaría de Derechos Humanos					Secretaría de Políticas para Mujeres			Secretaría de Políticas para Mujeres		Secretaría de Políticas de Promoción de Igualdad Racial				
	R\$	% R\$ do Partido	N. dep.	% da bancada	% R\$ da Pasta	R\$	% R\$ do Partido	N. dep.	% da bancada	% R\$ da Pasta	R\$	% R\$ do Partido	N. dep.	% da bancada	% R\$ da Pasta
DEM	260000,00	0,08%	2	9,52	72%			0					0		
PCdoB	1100000,00	0,65%	5	45,45	3,07%	1300000,00	0,77%	4	36,36	10,88%	850000,00	0,50%	3	27,27	22,25%
PDT	2130000,00	0,82%	4	23,53	5,94%	400000,00	0,15%	1	5,88	3,35%			0		
PEN			0					0					0		
PHS	310000,00	0,40%	1	20,00	0,86%			0					0		
PMB	250000,00	0,07%	1	4,55	0,70%	100000,00	0,03%	1	4,55	0,84%			0		
PMDB	1320000,00	0,13%	5	7,69	3,68%	200000,00	0,02%	1	1,54	1,67%			0		
PMN			0					0					0		
PP	1530000,00	0,26%	4	10,53	4,26%	200000,00	0,03%	1	2,63	1,67%			0		
PPS	1080000,00	0,70%	3	30,00	3,01%	500000,00	0,33%	1	10,00	4,18%			0		
PR	540000,00	0,10%	2	5,88	1,50%	400000,00	0,08%	1	2,94	3,35%			0		
PRB	1176216,00	0,38%	4	20,00	3,28%	3700000,00	1,21%	2	10,00	30,96%	1500000,00	0,49%	1	5,00	39,26%
PROS	610000,00	0,44%	2	22,22	1,70%			0					0		
PSB	3042000,00	0,57%	4	11,43	8,48%	300000,00	0,06%	2	5,71	2,51%	500000,00	0,09%	1	2,86	13,09%
PSC	1250000,00	0,68%	2	16,67	3,48%			0					0		
PSD	1210000,00	0,23%	5	14,71	3,37%			0					0		
PSDB	4161218,00	0,50%	8	14,81	11,60%			0			200000,00	0,02%	1	1,85	5,24%
PSL			0					0					0		
PSOL	1700000,00	2,22%	3	60,00	4,74%	650000,00	0,85%	2	40,00	5,44%	120436,00	0,16%	1	20,00	3,15%
PT	10422431,00	1,17%	20	34,48	29,05%	3400000,00	0,38%	8	13,79	28,45%	650000,00	0,07%	3	5,17	17,01%
PTB	250000,00	0,07%	2	8,70	0,70%			0					0		
PTC			0					0					0		
PTdoB	60000,00	0,13%	1	33,33	0,17%			0					0		
PTN	1800000,00	2,93%	1	25,00	5,02%			0					0		
PV	360000,00	0,47%	1	20,00	1,00%			0					0		
REDE	1000000,00	1,30%	1	20,00	2,79%	800000,00	1,04%	3	60,00	6,69%			0		
S. PART.			0					0					0		
SD	320000,00	0,14%	2	13,33	0,89%			0					0		
Total	35881865,00				100,00%	11950000,00				100,0%	3820436,00				100,0%

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la Cámara de los Diputados

El primer punto que se nota es la gradual disminución que alcanza a las Secretarías, de acuerdo con su grado de especificidad. Mientras que casi todos los partidos (23 partidos y 83 diputados) destinaron algún recurso para las políticas de derechos humanos, este número cae drásticamente entre los que asignaron recursos a políticas para mujeres (12 partidos y 27 diputados). Al mismo tiempo, solamente diez diputados, de seis partidos, destinaron algún recurso para políticas de igualdad racial.

En el caso de la cartera de Derechos Humanos queda demostrada la importancia de este balance porcentual intrapartidario, y no por valores totales. Mientras 29% de las enmiendas destinadas a la cartera vinieron del PT, esto representa 1,1% del total que este partido asignó a todas las enmiendas que hizo, por otro lado, el PSOL asignó 2,2% de todos sus recursos a esta cartera aunque, por el hecho de poseer menos diputados, esta cantidad alcance apenas 4% de la cartera. En términos relativos, esto es, intrapartidarios, lo que el PSOL asignó fue el doble del PT.

La gran ausencia es del PMDB, el mayor partido del país (y la mayor bancada), que marca una presencia muy tímida en los recursos destinados a derechos humanos y es completamente ausente en las carteras de mujeres e igualdad racial. Irónicamente, de los diputados actualmente afiliados al “Partido de la Mujer Brasileira”, solamente uno asignó recursos para acciones relacionadas a las políticas para mujeres (resultando solamente 0,66% del total del propio parlamentario y 0,03% del total de los recursos disponibles por los parlamentarios del partido).

Por otro lado, el comportamiento del PRB presenta una inesperada y muy activa presencia, cuando se observa tanto la participación relativa (% del dinero del partido) como en cuanto a la participación en la cartera. Tanto en las políticas para mujeres como en las políticas de igualdad racial el PRB es el partido líder en los dos puntos, superando al PT (que tiene esas políticas como una de sus banderas).

Sin embargo, cuando verificamos el número de parlamentarios responsables por tales enmiendas, vemos que, aunque el valor en dinero sea muy alto, vino de apenas una diputada²¹ en el caso de SPPRI (que equivale a 5% de la bancada del partido). O sea, en este caso se verificó que no se trata del fruto de un pensamiento compartido por los miembros del partido (si una parte considerable de los parlamentarios hubiese realizado enmiendas), pero de la actuación de un outlier (valor discrepante / excepción), que no representa la tendencia general de aquella organización. Este es un análisis de un subgrupo de carteras. Si se observa, por ejemplo, el área de gobierno “defensa nacional” y los comandos militares, posiblemente el cuadro será bastante diferente.

En resumen, el análisis general de las áreas temáticas demostró un comportamiento similar de los congresistas. Se profundiza en el análisis de las unidades más específicas (secretarías). A su vez, se percibe la diferenciación de los parlamentarios cuando se trata de la asignación de recursos.

Consideraciones finales

Este estudio presenta algunos aspectos generales del proceso de enmiendas parlamentarias realizado por los diputados federales al presupuesto de la Unión de 2016. Se demuestra que después de salud, desarrollo urbano es el área que más recibió fondos, pero eso no es igual para todos los partidos (el PT y el PSOL invirtieron más en “educación y cultura”, por ejemplo). Transferencias a municipios es la modalidad de aplicación del dinero más utilizada, siguiendo lo que la literatura ya indicaba.

Observando un poco más específicamente el tema de “derechos humanos, de género y raza”, se ve que, además de que la Secretaría de Derechos Humanos tiene una atención más significativa que la

21 Se trata de la diputada Tía Eron (PRB-BA). Para la Secretaría de Políticas para Mujeres, además de ella hay también la participación de Rosangela Gomes (PRB-RJ). Todos los valores nominales de todos los diputados se encuentran en la tabla 4, en los Anexos.

Secretaría de las Mujeres o Igualdad Racial, son los diputados de partidos usualmente identificados como de izquierda los que más asignan fondos para esos sectores.

La democracia moderna clama por transparencia y responsabilidad (accountability) de los representantes hacia los ciudadanos. Para que esto ocurra, es necesario que estos ciudadanos conozcan los mecanismos para reclamar a sus representantes. Mucho más importante que, por ejemplo, la presencia en el plenario (algo secundario, pero que ciertos sectores insisten en continuar demandando), es monitorear cómo los diputados asignan los fondos públicos que tienen disponibles. ¿Están los diputados contemplando a aquellos que los eligieron? ¿Qué intereses están representando? Este tema posee valor académico, pero, además de esto, posee un valor íntimamente relacionado al ejercicio de la ciudadanía y por lo tanto a la inclusión social.

Bibliografía

- Ames, Barry. 1995. "Electoral Strategy under Open-List Proportional Representation." *American Journal of Political Science* 39, n. 2: 406-433.
- Avelino, George, Ciro Biderman, y Glauco Peres da Silva. 2011. "A Concentração Eleitoral nas Eleições Paulistas: Medidas e Aplicações." *Dados* 54, n. 2: 319-347.
- Brasil. Emenda Constitucional nº 86, de 2015. Altera os arts. 165, 166 e 198 da Constituição Federal, para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.
- Brasil. Lei nº 13.019/2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil.
- Câmara dos Deputados. 2015. Emendas Parlamentares Apresentadas ao Projeto de Lei Orçamentária Anual de 2016. Banco de dados. Disponibilizado ao autor em 2 de dezembro de 2015.
- Carlomagno, Márcio Cunha. 2015. "Partidos, políticos e suas bases: elementos da articulação política local-federal na geografia eleitoral de 2014." *Paraná Eleitoral* 4, n. 1: 79-110.
- Carvalho, Nelson Rojas de, Filipe Souza Corrêa, y Bianca Ghiggino. 2010. "Entre o Localismo e Universalismo: a Geografia Social dos Votos e a Questão Metropolitana." En 34º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu.
- Congresso Nacional. 2006. Resolução Nº 1 de 2006, atualizada pela resolução Nº 3 de 2015. Dispõe sobre a Comissão Mista Permanente a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo.
- Congresso Nacional. 2015. Manual de Emendas ao Orçamento da União para 2016. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados / Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal. Brasília: Setembro, 2015.
- Figueiredo, Argelina, y Fernando Limongi. 2002. "Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária." *Dados* 45, n. 2: 303-344.
- Figueiredo, Argelina, y Fernando Limongi. 2005. "Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo." *Dados* 48, n. 4: 737-776.
- Kanayama, Rodrigo Luís. 2014. "Reflexões sobre o orçamento impositivo: as emendas individuais impositivas." *Revista de Direito Público da Economia* 12, n. 47: 239-256.

- Kanayama, Rodrigo Luís, y Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues. 2014. “A política e o orçamento público: desequilíbrios no fiel da balança.” *Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná*. n. 1: 48-61.
- Mesquita, Lara, Grazielle Silotto, Joyce Luz, y Paulo Hubert. 2014. “Emendas individuais e concentração de votos: uma análise exploratória.” *Teoria & Pesquisa* 23, n. 2.
- Peres da Silva, Glauco. 2014. “Para além de São Paulo: Medindo a concentração eleitoral em todo o Brasil.” IX Encontro da ABCP. Brasília.
- Ricci, Paolo y Leany Barreiro Lemos. 2004. “Produção legislativa e preferências eleitorais na comissão de agricultura e política rural da câmara dos deputados.” *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 19, n. 55.

ANEXOS: Tabla 2 – Enmiendas parlamentarias presentadas a las áreas temáticas de la LOA 2016, por partido (en porcentajes)

Partidos	Transporte	Salud	Educación y Cultura	Integración nacional	Agricultura, pesca y des. agr.	Desarrollo urbano	Turismo	Ciencia & Tecnología y Comun.		Deporte	Medio ambiente	Hacienda y Planificación	Ind., Com. y Mic&Peq. Empr.	Trab., Previd. y Asist. Social	Defensa y Justicia	Presid., Jud., MPU, DPU y Rel. Ext.	Total
DEM		53,28	8,17	4,74	3,25	15,23	3,70	,29		3,96				,88	5,63	,87	100,00
PCdoB		53,54	10,40	4,49	3,64	14,76	1,89	1,60		5,43	,18			1,01	,88	2,19	100,00
PDT		53,12	4,30	3,92	4,44	12,54	5,90	1,45		5,28				,54	7,32	1,20	100,00
PEN		50,33	1,63	17,92	9,61	5,77	12,78			,98				,98			100,00
PHS		51,30	5,22	7,58	1,83	12,00	7,85	,33		3,17				4,46	5,87	,40	100,00
PMB	1,19	53,14	7,91	4,70	3,79	13,07	1,99	,28		6,46				1,05	3,99	2,43	100,00
PMDB	,06	50,96	4,27	4,35	8,29	14,46	5,46	1,19		4,16				1,05	5,02	,73	100,00
PMN		52,42	1,63		13,04	14,67	6,52			6,52					3,26	1,96	100,00
PP	,09	52,33	2,48	10,58	6,14	15,17	3,39	,09		3,09		,03	,31	1,71	3,58	1,02	100,00
PPS	,65	50,33	6,07	,65	6,88	17,47	8,46	,13		4,49	,16			1,10	1,47	2,14	100,00
PR	,10	52,71	6,04	5,06	4,75	16,35	2,10	,12		4,33		,04	,12	1,99	5,72	,57	100,00
PRB		55,57	3,06	3,99	4,10	11,39	3,20	,07		9,80				,33	5,97	2,52	100,00
PROS		53,88	7,57	4,65	3,04	14,30	4,87	2,62		3,48			,58	1,59	1,52	1,89	100,00
PSB		52,18	6,13	7,53	4,86	16,45	4,16	,29		3,02				1,70	2,26	1,42	100,00
PSC		50,27	2,93	2,40	6,18	22,33	2,73	,05		3,58				1,53	6,84	1,17	100,00
PSD		52,21	3,74	1,65	4,07	25,61	2,25	,16		4,84			,24	1,59	2,87	,78	100,00
PSDB		52,89	4,60	2,60	3,61	21,60	2,11	,98		2,77	,16		,43	2,57	4,70	,99	100,00
PSL		50,00		40,22		9,78											100,00
PSOL		50,46	33,68	1,30	2,57	1,24		,72		,78	,52		,65		2,45	5,63	100,00
PT	,03	51,32	9,94	1,59	10,18	13,71	1,55	,51		5,08	,01	,02	,18	1,61	2,40	1,88	100,00
PTB		51,91	6,25	4,37	5,40	17,61	3,82	,18		5,39	,09		,43	,89	3,06	,61	100,00
PTC		50,00			26,07	14,15	6,52			3,26							100,00
PTdoB		52,17	12,59	3,19		11,65	,65	5,86		9,95					3,37	,56	100,00
PTN		51,13			7,61	18,74	2,61	,41		8,26			2,44		5,87	2,93	100,00
PV		51,84	6,00		8,95	17,79	10,72			1,47	,22			,85		2,16	100,00
REDE		50,42	12,35	,33	4,43	11,83	,65	1,46		7,26	,46			1,89	4,63	4,30	100,00
S.PART.		50,00	15,64								6,52				27,84		100,00
SD		51,25	5,85	8,93	5,95	13,10	3,22			5,83	,22			1,53	3,76	,36	100,00

Tabla 3 – Modalidades de aplicación de las enmiendas parlamentarias presentadas a la LOA 2016, por partido (en porcentajes)

Partidos	Transf. Unión	Aplicaciones directas	Consortios públicos	Transf. Institu. Privadas	Transf. Estados y DF	Transf. Estados y DF - fdo a fdo	Transf. Municipios	Transf. Municipios - fdo a fdo	A definir	Otros	Total
DEM		6,12	,16	3,47	12,23	1,04	53,11	3,77	20,11		100,00
PCdoB		8,82	,30	1,19	13,41	,12	58,21	6,91	10,63	,42	100,00
PDT		5,70		,31	9,14	4,24	33,48	17,01	30,12		100,00
PEN					10,75		40,15	8,71	40,39		100,00
PHS		3,90			1,50		22,79		71,82		100,00
PMB		13,13		,44	3,80	,09	43,88	10,99	27,67		100,00
PMDB		4,65	,02	3,48	11,45	2,32	48,27	5,39	24,43		100,00
PMN		5,21		9,78	1,63	3,26	63,83		16,29		100,00
PP		5,53	,77	4,36	6,16	,45	53,44	7,85	21,44		100,00
PPS		3,60	1,43	1,43	8,41	1,53	61,20	8,07	14,33		100,00
PR		4,14		,77	7,20	,37	62,52	5,49	19,50		100,00
PRB	,33	4,20		,91	13,11	,62	44,26	2,91	33,66		100,00
PROS		6,81		1,46	6,45	3,62	44,48	11,29	25,87		100,00
PSB		4,83		3,73	6,89	2,60	48,10	6,64	27,21		100,00
PSC		6,43		6,68	5,13	4,14	42,87	7,69	27,06		100,00
PSD		3,59	1,05	1,31	8,72	1,61	61,04	2,46	20,21		100,00
PSDB		4,66	,18	3,07	7,75	1,76	53,33	5,64	23,61		100,00
PSL		40,22					9,78		50,00		100,00
PSOL		31,98		2,99	1,37	9,32	39,97	,33	13,91	,13	100,00
PT		8,32	,03	3,75	13,72	2,04	45,95	3,13	23,07		100,00
PTB		3,75	,43	5,90	6,59	,37	55,20	4,40	23,37		100,00
PTC		1,30					50,00		48,70		100,00
PTdoB		2,08			3,37		23,27	21,59	49,69		100,00
PTN		9,52	2,19	,16	1,63		58,89		27,61		100,00
PV		4,31			5,73		49,07		40,89		100,00
REDE		18,59		3,12	12,51		47,15		18,63		100,00
SIN PARTIDO		54,37	3,26	19,55	22,81						100,00
SD		3,49	,35	4,29	11,51		42,93	6,40	31,03		100,00

Tabla 4 – Valores nominales (en R\$), por diputado, destinados a la SDH, SPM y SPPRI

Diputado (a)	Partido	UF	SDH	SPM	SPPRI
Alceu Moreira	PMDB	RS	120000,00		
Alessandro Molon	REDE	RJ	1000000,00		
Alice Portugal	PCdoB	BA		300000,00	
Aliel Machado	REDE	PR		100000,00	
Aluisio Mendes	PMB	MA	250000,00		
Ana Perugini	PT	SP	720000,00		
Ariosto Holanda	PROS	CE	480000,00		
Arnaldo Jordy	PPS	PA	600000,00		
Augusto Coutinho	SD	PE	120000,00		
Benedita da Silva	PT	RJ		1000000,00	
Betinho Gomes	PSDB	PE	180000,00		200000,00
Bruno Covas	PSDB	SP	100000,00		
Carmen Zanotto	PPS	SC	180000,00	500000,00	
Chico Alencar	PSOL	RJ	500000,00	200000,00	
Christiane S. Yared	PTN	PR	1800000,00		
Dâmina Pereira	PMB	MG		100000,00	
Daniel Almeida	PCdoB	BA			150000,00
Danilo Forte	PSB	CE	120000,00		
Darcísio Perondi	PMDB	RS	120000,00		
Davidson Magalhães	PCdoB	BA	100000,00	500000,00	
Diego Garcia	PHS	PR	310000,00		
Dimas Fabiano	PP	MG	600000,00		
Edmilson Rodrigues	PSOL	PA			120436,00
Elcione Barbalho	PMDB	PA		200000,00	
Eliziane Gama	REDE	MA		500000,00	
Elmar Nascimento	DEM	BA	60000,00		
Enio Verri	PT	PR	300000,00		
Erika Kokay	PT	DF	760000,00	200000,00	
Erivelton Santana	PSC	BA	120000,00		
Evandro Roman	PSD	PR	100000,00		

Fabiano Horta	PT	RJ		400000,00	
Fábio Sousa	PSDB	GO	910000,00		
Fausto Pinato	PRB	SP	420000,00		
Flávia Moraes	PDT	GO	300000,00		
Francisco Floriano	PR	RJ		400000,00	
Geovania De Sá	PSDB	SC	120000,00		
Giovani Cherini	PDT	RS	480000,00		
Glauber Braga	PSOL	RJ	1000000,00		
Guilherme Mussi	PP	SP	400000,00		
Iracema Portella	PP	PI	180000,00		
Izalci	PSDB	DF	1591218,00		
Jaime Martins	PSD	MG	60000,00		
Jandira Feghali	PCdoB	RJ	500000,00	300000,00	
Janete Capiberibe	PSB	AP			500000,00
Jean Wyllys	PSOL	RJ	200000,00	450000,00	
Jô Moraes	PCdoB	MG	100000,00	200000,00	
João Campos	PSDB	GO	600000,00		
João Daniel	PT	SE	60000,00		
Jony Marcos	PRB	SE	216216,00		
Jorge Côte Real	PTB	PE	150000,00		
Jorginho Mello	PR	SC	360000,00		
José Fogaça	PMDB	RS	480000,00		
José Mentor	PT	SP	1500000,00		
José Nunes	PSD	BA	600000,00		
Júlio Delgado	PSB	MG	120000,00		
Keiko Ota	PSB	SP	342000,00	200000,00	
Leandre	PV	PR	360000,00		
Leo De Brito	PT	AC	100000,00		
Leonardo Monteiro	PT	MG	180000,00		
Leônidas Cristino	PROS	CE	130000,00		
Luiz Carlos Haully	PSDB	PR	360000,00		
Luiz Couto	PT	PB	900000,00		
Luiza Erundina	PSB	SP		100000,00	

Luizianne Lins	PT	CE		400000,00	
Mainha	SD	PI	200000,00		
Márcio Marinho	PRB	BA	240000,00		
Marco Maia	PT	RS	1050000,00	300000,00	250000,00
Marcon	PT	RS	300000,00		
Margarida Salomão	PT	MG	60000,00		
Maria do Rosário	PT	RS	1321213,00		
Miro Teixeira	REDE	RJ		200000,00	
Moema Gramacho	PT	BA		300000,00	
Odorico Monteiro	PT	CE	300000,00		
Orlando Silva	PCdoB	SP	100000,00		100000,00
Osmar Terra	PMDB	RS	300000,00		
Otávio Leite	PSDB	RJ	300000,00		
Padre João	PT	MG	300000,00		
Paulo Freire	PR	SP	180000,00		
Paulo Teixeira	PT	SP	120000,00		
Pedro Uczai	PT	SC		500000,00	
Pepe Vargas	PT	RS	600000,00		
Professor Victório Galli	PSC	MT	1130000,00		
Professora Dorinha Seabra Rezende	DEM	TO	200000,00		
Raul Jungmann	PPS	PE	300000,00		
Reginaldo Lopes	PT	MG	600000,00		
Roberto Britto	PP	BA		200000,00	
Roberto Góes	PDT	AP		400000,00	
Rogério Rosso	PSD	DF	300000,00		
Rômulo Gouveia	PSD	PB	150000,00		
Ronaldo Benedet	PMDB	SC	300000,00		
Ronaldo Carletto	PP	BA	350000,00		
Ronaldo Martins	PRB	CE	300000,00		
Rosângela Curado	PDT	MA	1200000,00		
Rosângela Gomes	PRB	RJ		2000000,00	
Rubens Pereira Júnior	PCdoB	MA	300000,00		600000,00

Sibá Machado	PT	AC	300000,00		200000,00
Silvio Costa	PTdoB	PE	60000,00		
Subtenente Gonzaga	PDT	MG	150000,00		
Tenente Lúcio	PSB	MG	2460000,00		
Tia Eron	PRB	BA		1700000,00	1500000,00
Vicente Candido	PT	SP	500000,00	300000,00	200000,00
Waldenor Pereira	PT	BA	451218,00		
Wilson Filho	PTB	PB	100000,00		

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la Cámara de los Diputados

Biografías de los autores

Barrantes, Alexandra: Especialista en temas de protección social, pobreza, y derechos económicos, sociales y culturales. Hasta junio de 2016 se desempeñó como Jefa de la Sección de Promoción de la Equidad del Departamento de Inclusión Social de la OEA, donde coordinó el portafolio de desarrollo social, incluyendo la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO), y el apoyo al Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador. Cuenta con una Maestría en Desarrollo Internacional de la American University-Washington DC, y es Licenciada en Relaciones Internacionales de la Universidad del Salvador-Argentina.

Carlomagno, Márcio C.: Politólogo, posee maestría en Ciencia Política, candidato a doctor, Universidad Federal de Paraná (UFPR). Graduado en Gestión Pública por la UFPR y Comunicación Social por la UFPR. Investigador en el área de comportamiento político y elecciones, especialista en metodología de investigación y análisis cuantitativo.

Carrillo, Mercedes: Oficial Jurídico del Departamento de Inclusión Social/Sección de grupos en situación de vulnerabilidad de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Doctora en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, España. Responsable de brindar apoyo técnico al Comité de seguimiento de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (CEDDIS), y de la planificación/ejecución de actividades de promoción de derechos de las personas con discapacidad.

Castrillón, Andrés: Comunicador Social de la Universidad de Antioquia. Ha trabajado en el sector social en proyectos de apropiación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC). Actualmente define, gestiona y desarrolla proyectos en su mayoría educativos bajo el lineamiento de la Tecnología para el sector y el cambio social.

Escobar Bravo, Catalina: Ingeniera Mecánica de la Universidad EAFIT con MBA (Maestría en Administración de Empresas) de The George Washington University. Especialista en Cooperación Internacional para el Desarrollo de la Fundación CYES de España y tiene un Certificado de la Universidad de Georgetown en Gerencia de Entidades Sin Ánimo de Lucro. Trabajó seis años en el Banco Mundial y fue consultora del BID. Suma más de 16 años de experiencia en temas de TIC para el Desarrollo, colaboración y difusión del conocimiento y cooperación internacional.

Espinoza, Fran: Politólogo, PhD en Estudios Internacionales e Interculturales (mención internacional) Universidad de Deusto, País Vasco. Investigador postdoctoral Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidad Federal de Paraná (UFPR). Es miembro del Observatório de elites políticas e sociais do Brasil, UFPR. Es miembro de FLACSO-España.

Lustig, Nora: Profesora de economía en la Universidad de Tulane (Nueva Orleans) donde detenta la cátedra Samuel Z. Stone de Economía Latinoamericana y dirige el Instituto Compromiso con la equidad. Investigadora Asociada no-residente del Centro para el Desarrollo Global y el Diálogo Interamericano en Washington, DC. Lustig fue socia fundadora y Presidente de la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (LACEA) y co-directora del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/1: La lucha contra la pobreza del Banco Mundial. Lustig cuenta con un Doctorado en Economía de la Universidad de California, Berkeley.

Molina, Pamela: Especialista en Discapacidad del Departamento de Inclusión Social/Sección de grupos en situación de vulnerabilidad de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Master en Discapacidad y Desarrollo Humano de la Universidad de Illinois-Chicago, USA. Responsable del diseño y ejecución de una Política de Transversalización para la inclusión de Grupos Vulnerables en la Secretaría General de la

OEA; del diseño y ejecución de proyectos orientados a la promoción de la Capacidad Jurídica de Personas con Discapacidad, y de la co-planificación/ejecución de actividades de promoción de derechos de las personas con discapacidad.

Muñoz-Pogossian, Betilde: Directora del Departamento de Inclusión Social de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Tiene un Ph.D. en Ciencias Políticas de la *Florida International University*, Miami, FL y Maestría en Relaciones Internacional de la *University of South Florida*, Tampa, FL. Ha investigado y publicado diversos artículos en los temas de democratización, diálogo y resolución de conflictos, y participación política de las mujeres, entre otros temas. Más recientemente, ha enfocado su trabajo en temas de inclusión social y equidad en la región.

Niembro, Rasec: Consultor del Departamento de Inclusión Social de la Organización de Estados Americanos (OEA). Tiene una maestría en Política Social por la Universidad de Pennsylvania y es Licenciado en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Experiencia en temas de diseño, implementación y evaluación de programas sociales. Trabaja en proyectos para fortalecer la capacidad institucional de las agencias nacionales de desarrollo social en la planeación de políticas y programas efectivos y eficientes para erradicar la pobreza extrema.

Pautassi, Laura: Experta independiente y Presidenta del Grupo de Trabajo para el Análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador. Investigadora Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Pérez Gómez, Laura Elisa: Experta independiente suplente del Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, desde 2014. Actuaría y Maestra en Investigación de Operaciones por la UNAM. Posee amplia experiencia en

planeación estratégica, diseño y evaluación de proyectos, así como en la construcción de indicadores, con más de 30 años de trabajo profesional en los sectores público, privado y social. Actualmente, es investigadora en el Programa Universitario de Derechos Humanos de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Restrepo Guerra, Ana Isabel: Socióloga de la Universidad de Antioquia, con Maestría en Gerencia de Empresas Sociales para la Innovación y el Desarrollo Local en la Escuela de Administración, Finanzas y Tecnología (EAFIT). Ha trabajado en diferentes organizaciones sociales regionales y en su Alma Máter en proyectos comunitarios y con población joven. Lidera el equipo que planea y ejecuta todos los proyectos relacionados con uso y apropiación de TIC en MAKAlA.

Rincón, Tatiana: Profesional en Finanzas y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia y Master en Relaciones Internacionales de Carleton University en Canadá. Especialista en protección social y graduación. Actualmente directora del área de Ciudadanía Económica de Fundación Capital, y responsable del Proyecto Graduación.

ISBN 978-0-8270-6593-2



Organización de los Estados Americanos
Departamento de Inclusión Social
1889 F Street, N.W.
Washington, D.C. 20006, USA
+1 (202) 370-0000.
www.oas.org/es