



# Asamblea General

Distr. general  
9 de agosto de 2010  
Español  
Original: inglés

---

## Sexagésimo quinto período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros medios  
de mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y  
las libertades fundamentales**

## Los derechos humanos y la extrema pobreza

### Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los Miembros de la Asamblea General el informe sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza presentado por la Sra. Magdalena Sepúlveda Carmona, Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, de conformidad con la resolución 8/11 del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* A/65/150.



## **Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza**

### *Resumen*

En el presente informe se pone de relieve la importancia de las medidas de protección social para el programa de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Además, se destaca que es más probable que las medidas de protección social concebidas, aplicadas y evaluadas en el marco de un planteamiento basado en los derechos humanos garanticen el logro de los Objetivos y traigan aparejadas mejoras a largo plazo. En el informe se indica también que la aplicación de un planteamiento de la protección social basado en los derechos humanos puede maximizar las sinergias entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y tener mayores efectos en la reducción de la extrema pobreza y la desigualdad.

Al igual que en los informes anteriores, la Experta independiente describe las principales características de un planteamiento de la protección social basado en los derechos. Presta atención especial a las cuestiones de género como uno de los componentes básicos de este enfoque.

En el informe se insta a los Estados a que presten mayor atención a la cuestión de la igualdad de género al concebir, aplicar y evaluar los programas de protección social en el marco de los derechos humanos.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Antecedentes .....	4
II. Derechos humanos y protección social .....	5
III. Contribución de la protección social al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio ..	7
A. Erradicar la pobreza extrema y el hambre (primer Objetivo) .....	8
B. Lograr la enseñanza primaria universal (segundo Objetivo) .....	10
C. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer (tercer Objetivo) .....	11
D. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años, mejorar la salud materna y combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades (Objetivos cuarto, quinto y sexto) .....	12
E. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (séptimo Objetivo) .....	14
F. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo (octavo Objetivo) .....	15
IV. Desigualdades de género y aplicación de sistemas de protección social .....	16
A. Desigualdad de género y vulnerabilidad a la pobreza .....	17
B. Programas de protección social y contribución de las mujeres como cuidadoras .....	18
C. Elaboración de iniciativas de protección social que tienen en cuenta el género .....	18
V. Planteamiento de la protección social basado en los derechos humanos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio .....	21
A. Reconocer las obligaciones del Estado en materia de protección social y garantizar un marco jurídico e institucional adecuado. ....	21
B. Adoptar políticas amplias, coherentes y coordinadas .....	22
C. Respetar los principios de igualdad y no discriminación. ....	23
D. Establecer una protección social que tenga en cuenta el género .....	24
E. Garantizar la participación, la transparencia y la rendición de cuentas .....	26
F. Fortalecer la asistencia y la cooperación internacionales .....	27
VI. Conclusiones .....	28

## I. Antecedentes

1. En su resolución 8/11 el Consejo de Derechos Humanos pidió al Experto independiente encargado de la cuestión de la extrema pobreza a que siguiera examinando la relación existente entre el disfrute de los derechos humanos y la pobreza extrema. En la resolución también se exhortó al Experto independiente a que, entre otras cosas, prestase especial atención a la situación y el empoderamiento de las mujeres que vivían en condiciones de extrema pobreza y presentase recomendaciones que pudieran contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

2. En la Declaración del Milenio de 2000 (resolución 55/2 de la Asamblea General), los dirigentes políticos se comprometieron a no escatimar “esfuerzos para liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema”. Con vistas a ello, en el último decenio varios Estados han puesto en práctica o fortalecido iniciativas de protección social que abordan la persistencia de la extrema pobreza. Los éxitos obtenidos en diferentes regiones indican que incluso los países de bajos ingresos pueden lograr progresos importantes en relación con los Objetivos de Desarrollo del Milenio al establecer y aplicar iniciativas de protección social bien concebidas.

3. En el presente informe se destaca la importancia de las medidas de protección social para facilitar el logro de los Objetivos. No obstante, se subraya que es más probable que las medidas de protección social concebidas, aplicadas y evaluadas utilizando un planteamiento basado en los derechos traigan aparejadas mejoras a largo plazo.

4. Al igual que en los informes anteriores<sup>1</sup>, la Experta independiente describe las principales características de un planteamiento de la protección social basado en los derechos y pone de relieve el hecho de que todo programa de protección social basado en los derechos debe tener en cuenta las cuestiones de género. Aunque en los informes anteriores se han destacado diversos componentes de un planteamiento de la protección social basado en los derechos, en particular las transferencias de efectivo y las pensiones sociales, en el presente informe se hace hincapié en las preocupaciones relativas al género. Además, se sostiene que la utilización de un planteamiento de la protección social basado en los derechos humanos puede maximizar las sinergias entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y garantizar que en su conjunto tengan un mayor efecto para reducir la extrema pobreza y la desigualdad.

5. Con miras a la preparación del presente informe la Experta independiente envió un cuestionario a los gobiernos solicitándoles información pormenorizada sobre diferentes programas de protección social y su relación con los distintos Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el cuestionario se preguntó cuáles eran las posibles contribuciones en materia de protección social al logro de cada uno de los Objetivos y se solicitaron descripciones de los métodos utilizados para detectar los grupos más vulnerables, las iniciativas concretas elaboradas que respondieran a sus necesidades y los componentes incluidos en dichas iniciativas para promover los procesos participativos y la rendición de cuentas. Al 5 de agosto de 2010, habían

---

<sup>1</sup> Véanse A/64/279, A/HRC/11/9 y A/HRC/14/31.

respondido 32 países; todas las presentaciones figuran en el sitio web del mandato de la Experta independiente<sup>2</sup>.

6. El presente informe también se valió de un examen de la bibliografía existente y de una reunión de expertos organizada por la Experta independiente y el Rutgers University Center for Women's Global Leadership en la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos los días 1 y 2 de junio de 2010. Asistieron a la reunión y contribuyeron a la labor de la Experta independiente expertos gubernamentales, de organismos de las Naciones Unidas, de organizaciones no gubernamentales y de instituciones académicas.

7. La Experta independiente agradece a todos los Estados que presentaron información y a los expertos y organizaciones no gubernamentales que prestaron apoyo a este proceso y contribuyeron a la preparación del presente informe. En futuros informes de misiones seguirá examinando los temas que se analizan más abajo.

## II. Derechos humanos y protección social

8. A los efectos del presente informe, por “protección social” se entienden las políticas y los programas que tienen por objeto permitir a las personas responder a distintas circunstancias y gestionar los niveles de riesgo o privación considerados inaceptables por la sociedad. Estos planes tienen por objeto contrarrestar las privaciones y garantizar la protección, entre otras cosas, de una falta o reducción importante de los ingresos del trabajo, el apoyo insuficiente a las familias con hijos o adultos a cargo, la falta de acceso a la atención de la salud, la pobreza en general y la exclusión social.

9. El seguro social y la asistencia social son los dos segmentos principales de la protección social<sup>3</sup>. Por “seguro social” se entienden los planes de seguros contributivos que prestan apoyo previamente estipulado a sus miembros afiliados. La “asistencia social” abarca iniciativas en virtud de las cuales se presta asistencia tanto en efectivo como en especie a las personas que viven en la pobreza. Entre las medidas pertinentes de protección social que responden a las necesidades de las personas que viven en la extrema pobreza figuran los planes de transferencia de efectivo, los programas de obras públicas, el pago de los gastos escolares, las pensiones sociales, los vales y las transferencias de alimentos, y las exenciones del pago de aranceles por atención de la salud, educación o servicios subvencionados.

10. La obligación de aplicar políticas de protección social para ampliar la protección disponible a las personas que viven en la extrema pobreza dimana directamente de una serie de derechos humanos, en particular el derecho a la seguridad social y el derecho a un nivel de vida adecuado consagrados en la

<sup>2</sup> Armenia, Belarús, Bolivia (Estado Plurinacional de), Botswana, el Brasil, Chipre, Colombia, Côte d'Ivoire, Eslovaquia, Eslovenia, España, la Federación de Rusia, Finlandia, Georgia, Grecia, Indonesia, el Japón, Lituania, México, el Nepal, Nicaragua, el Níger, Panamá, el Paraguay, el Perú, Polonia, Qatar, la República Unida de Tanzania, Sudáfrica, Suecia, Turquía y Ucrania. Todas las respuestas pueden consultarse en: <http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/expert/mdg.htm>.

<sup>3</sup> En el informe se utilizan los términos “protección social” y “seguridad social” indistintamente. Véase el comentario general núm. 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Declaración Universal de Derechos Humanos, varios tratados internacionales y regionales de derechos humanos<sup>4</sup>, convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>5</sup> y constituciones nacionales. Así pues, garantizar el acceso a la protección social no es una opción normativa sino una obligación del Estado con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos. Desde esta perspectiva, los derechos humanos pueden contribuir en gran medida a consolidar el apoyo político necesario para establecer y ampliar los sistemas de protección social.

11. Los Estados deben respetar el marco jurídico internacional de los derechos humanos al concebir, aplicar, vigilar y evaluar los programas de protección social. Indudablemente, las normas de derechos humanos no suministran respuestas a todos los problemas con que se enfrentan los encargados de formular políticas al concebir los programas de protección social. No obstante, imponen obligaciones jurídicamente vinculantes que rigen la facultad discrecional de los Estados. En virtud de esas obligaciones los Estados no solo deben establecer sistemas de protección social sino también determinar la forma en que lo hacen (obligaciones relativas al proceso) y los resultados previstos de dichos sistemas (obligaciones relativas al resultado). Además, las medidas de protección social basadas en derechos ayudan a los Estados a cumplir con varias obligaciones de derechos humanos, en particular garantizar el disfrute del derecho al más alto nivel posible de salud física y mental; el derecho a la educación, a la protección de la familia y las prestaciones de maternidad; el derecho a un salario equitativo e igual en el trabajo y los derechos específicos de los grupos vulnerables como los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.

12. La eliminación de todas las formas de discriminación, incluida la discriminación basada en el género, es un principio general de derechos humanos que debe orientar la conducta de los Estados<sup>6</sup>. En vista de que la desigualdad de género es una causa de la pobreza y un factor que la perpetúa, las estrategias eficaces de desarrollo deben tener en cuenta las obligaciones del Estado sobre la igualdad de género y la protección de todos los derechos de la mujer. Esto se pone claramente de relieve en la Declaración de Beijing, en la que se afirma que “[l]a erradicación de la pobreza basada en el crecimiento económico sostenido, el desarrollo social, la protección del medio ambiente y la justicia social exige la participación de la mujer en el desarrollo económico y social e igualdad de

---

<sup>4</sup> Véanse los artículos 9, 10 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 27 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y el artículo 28 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

<sup>5</sup> Véanse la Declaración de Filadelfia y el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) de la OIT.

<sup>6</sup> Véanse el apartado 2) del artículo 2 y el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el apartado 1) del artículo 2 y los artículos 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el apartado 1) del artículo 2 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el apartado 1) del artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el apartado 1) del artículo 1 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y el apartado 1) del artículo 4 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

oportunidades, y la participación plena y en pie de igualdad de mujeres y hombres en calidad de agentes y de beneficiarios de un desarrollo sostenible centrado en la persona”.

13. La observancia de esos principios es especialmente importante al aplicar los sistemas de protección social. Ello dimana del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que prohíbe toda forma de discriminación en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la seguridad social, y garantiza la igualdad de derechos de hombres y mujeres. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, entre otras cosas, obliga a los Estados partes a eliminar o modificar las políticas y prácticas que se traducen en la desigualdad de acceso de las mujeres a los servicios públicos, como la atención de la salud y las prestaciones familiares. También destaca los problemas singulares a que hace frente la mujer que trabaja durante el embarazo y la maternidad y alienta a los Estados a que garanticen el acceso de la mujer a los distintos servicios sociales que le permiten conciliar su trabajo con las obligaciones familiares.

14. Las iniciativas para promover un programa de desarrollo basado en los derechos humanos deben abordar las obligaciones de los Estados relativas a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. En vista de que algunos programas de protección social, como los planes de transferencia de efectivo o de activos y los planes de obras públicas, están dirigidos específicamente a la mujer, con frecuencia se piensa que incorporan las cuestiones de género. No obstante, esto no significa que se haya tenido debidamente en cuenta la dinámica de género en la concepción, aplicación y evaluación de dichos programas. Debido a las desigualdades económicas, sociales y culturales imperantes, las mujeres se enfrentan con distintos obstáculos que afectan a su capacidad de beneficiarse de los planes de protección social. Por consiguiente, los Estados deben examinar y analizar las funciones que la dinámica del poder y el género desempeñan en la aplicación, sostenibilidad y repercusión de los programas sociales. De lo contrario, dichos programas podrían incrementar la vulnerabilidad y desigualdad de la mujer y, en consecuencia, no respetar las normas de derechos humanos.

### **III. Contribución de la protección social al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

15. Aunque los efectos de los programas de protección social varían según sus objetivos, concepción y grado de aplicación, así como el nivel de desarrollo en los lugares en que se aplican, es evidente que dichas iniciativas pueden contribuir en gran medida a la reducción de la extrema pobreza y, por consiguiente, resultar fundamentales para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Para un estudio pormenorizado de los efectos de los programas de transferencia de efectivo, véase A. Barrientos y M. Niño-Zarazua, *Effects of Non-Contributory Social Transfers in Developing Countries: A Compendium* (Brooks World Poverty Institute, Universidad de Manchester, 2010).

## A. Erradicar la pobreza extrema y el hambre (primer Objetivo)

16. La protección social contribuye al logro del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (erradicar la pobreza extrema y el hambre) mediante la transferencia de recursos a las personas que viven en la extrema pobreza, permitiendo a los beneficiarios generar ingresos, proteger sus bienes y acumular capital humano<sup>8</sup>.

17. En un nivel básico, la protección social puede preservar a los sectores más vulnerables de la sociedad de diversas conmociones. Estas incluyen crisis personales como la falta de ingresos debido al desempleo, la discapacidad o la enfermedad, así como crisis a nivel más general, como la desaceleración de la economía, ajustes estructurales en gran escala o, cada vez más, crisis resultantes de la degradación ambiental relacionada con el cambio climático<sup>9</sup> (entre otras cosas, la pérdida de cosechas, las inundaciones y las sequías). Al transferir recursos a las personas necesitadas, la protección social aumenta el consumo, reduce las vulnerabilidades extremas de los hogares e impide un mayor deterioro de las condiciones de vida. La experiencia indica que la falta de protección social se traducirá, entre otras cosas, en un aumento de la pobreza y la prevalencia del trabajo infantil y el VIH/SIDA, un mayor nivel de exclusión del acceso a la salud y la educación, y un menor acceso a las actividades productivas<sup>10</sup>. La protección social también ayuda a las personas que viven en el umbral de pobreza o cerca de este a no recaer en la pobreza tras una pérdida repentina de los ingresos o un aumento de los gastos<sup>11</sup>.

18. Por otra parte, algunos tipos de programas de protección social contribuyen a la generación de ingresos y permiten a los beneficiarios acumular y proteger activos, consolidando su resiliencia ante las conmociones y aumentando sus posibilidades de escapar de la extrema pobreza. El ingreso adicional que brinda la protección social por medio de distintos tipos de transferencia de efectivo o en especie y planes de microcrédito permite a las familias y las personas acumular ahorros, realizar planes de largo plazo e invertir en bienes productivos<sup>12</sup>. Cada vez más, los programas de protección social también tienen por objeto permitir que las familias inviertan en el desarrollo de capital humano, impidiendo así que la pobreza se transmita de generación en generación.

19. En muchos estudios se señala el potencial de las iniciativas de protección social para impulsar el progreso hacia el logro del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, en particular la meta 1 de reducir a la mitad, antes de 2015, la pobreza económica. El Banco Mundial estima que las intervenciones en materia de

<sup>8</sup> Banco Mundial, *The Contribution of Social Protection to the Millennium Development Goals* (2003); Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *What Will It Take to Achieve the Millennium Development Goals? An International Assessment* (2010).

<sup>9</sup> M. Davies, K. Oswald y T. Mitchell, "Climate Change Adaptation, Disaster Risk Reduction and Social Protection", en *Promoting Pro-Poor Growth: Social Protection* (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2009).

<sup>10</sup> OIT, *World Social Security Report 2010: Providing coverage in times of crisis and beyond*, pág. 8.

<sup>11</sup> W. van Ginneken, *Managing Risk and Minimizing Vulnerability: The Role of Social Protection in Pro-Poor Growth* (OIT, 2005).

<sup>12</sup> *Ibíd.*; E. Sadoulet, A. de Janvry y B. Davis, *Cash Transfer Programmes with Income Multipliers: PROCAMPO in Mexico* (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2001).

protección social podrían reducir la tasa total de recuento de la pobreza entre un 5% y un 10%<sup>13</sup>. Los datos de los programas nacionales emblemáticos confirman estos resultados. Así pues, en México el programa PROGRESA, un plan de transferencia de efectivo, tal vez haya llevado a una disminución del 36% en la brecha de la pobreza entre los beneficiarios<sup>14</sup>. El Brasil atribuye a la ampliación de su programa de transferencia de efectivo, Bolsa Familia, sumado a un aumento del salario mínimo, el logro de la meta 1 antes de lo previsto<sup>15</sup>.

20. Numerosos estudios demuestran que determinados programas de transferencia de efectivo han tenido éxito en relación con el logro de la meta 2 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de reducir a la mitad, antes de 2015, la proporción de personas que padecen hambre. Así pues, el programa de redes de seguridad productivas de Etiopía, el plan nacional de garantía del empleo rural en la India, la iniciativa Desafío a las fronteras de la reducción de la pobreza: el adelanto de los ultra pobres de Bangladesh y el plan piloto de remesas en efectivo con fines sociales del distrito de Kalomo en Zambia han mejorado los niveles de nutrición<sup>16</sup>. En una amplia variedad de programas y países la experiencia demuestra que hay una relación directa entre la complementación de ingresos y el consumo de alimentos en los hogares beneficiarios<sup>17</sup>. Algunos países han señalado el posible papel que desempeñan los programas de comidas escolares y la distribución de cestas de alimentos en relación con el logro de avances importantes para alcanzar la meta 2<sup>18</sup>.

21. En todos los casos, proteger a los grupos vulnerables, evitar que recaigan en la pobreza, promover la generación de ingresos e invertir en programas de capital humano y protección social, contribuyen a reducir la pobreza económica y el hambre. No obstante, estos programas deben fundamentarse en políticas macroeconómicas y fiscales racionales a fin de garantizar su sostenibilidad de largo plazo<sup>19</sup>. Además, su eficacia para el logro de los objetivos de desarrollo humano es mayor cuando se dispone de los servicios sociales correspondientes.

22. Aunque la reducción de la pobreza económica es un primer paso esencial para el logro de otros objetivos de desarrollo, la extrema pobreza no puede definirse simplemente en función de los ingresos, y la reducción de la pobreza no debería cuantificarse exclusivamente sobre la base de metas mundiales. Aunque el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio se cumpla antes de 2015, es probable que muchas de las personas que viven en la extrema pobreza no se beneficiarán de ello. Además, el Objetivo podría llevar a los Estados a centrarse en las personas más fáciles de ayudar, es decir, las que viven justo por debajo del umbral de pobreza, y no en las más marginadas y necesitadas de ayuda. Los Estados deberían adoptar planes de desarrollo que incluyeran parámetros y metas nacionales precisos, cumpliendo con las obligaciones en materia de derechos humanos para garantizar que beneficiaran a las personas que viven en la extrema pobreza. Dichas

<sup>13</sup> Banco Mundial, *The Contribution of Social Protection to the Millennium Development Goals* (2003), pág. 8.

<sup>14</sup> R. Künnemann y R. Leonhard, *A Human Rights View of Social Cash Transfers for Achieving the Millennium Development Goals* (Brot für die Welt, 2008), pág. 10.

<sup>15</sup> Instituto de Pesquisa Economica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estrategicos, *Objetivos de Desenvolvimento do Milenio* (2007), pág. 26.

<sup>16</sup> Barrientos y Niño-Zarazua, *Effects of Non-Contributory Social Transfers*, pág. 14.

<sup>17</sup> *Ibíd.*

<sup>18</sup> Respuestas al cuestionario del Brasil y el Paraguay (véase la nota de pie de página 2).

<sup>19</sup> PNUD, *What Will It Take to Achieve the Millennium Development Goals?*

obligaciones incluyen las impuestas en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según las cuales corresponde a cada Estado Parte adoptar medidas progresivas para cumplir plenamente todos los derechos económicos, sociales y culturales y una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos<sup>20</sup>. Esto también ilustra la importancia de las medidas de protección social, en particular las de asistencia social que otorguen prioridad a las personas que viven en la extrema pobreza y promueven la protección universal tan pronto lo permitan los recursos.

## B. Lograr la enseñanza primaria universal (segundo Objetivo)

23. Con frecuencia los programas de protección social incrementan la demanda de educación, contribuyendo así a la realización del derecho a la educación. Se ha demostrado que los ingresos de la familia y la educación de los niños guardan una estrecha relación<sup>21</sup>.

24. Hay muchos ejemplos de programas de protección social dirigidos concretamente a lograr mejoras en la matriculación escolar de niños de familias beneficiarias al imponer condiciones (responsabilidades compartidas) relativas a la asistencia a la escuela y los resultados obtenidos. Además, los programas que no están explícitamente centrados en la escolaridad también pueden tener efectos positivos en el nivel de educación de los niños. Así pues, la investigación demuestra que los abuelos han utilizado las pensiones sociales (pensiones no contributivas para las personas de edad) en el Brasil, Namibia y Sudáfrica para pagar los derechos de matrícula de sus nietos<sup>22</sup>.

25. Aunque las transferencias de efectivo permiten a las familias absorber los gastos relacionados con la escolaridad<sup>23</sup>, otros programas, como los programas de alimentación en las escuelas o las iniciativas que proveen exenciones del pago de la matrícula escolar o subsidios a las familias de bajos ingresos con hijos, también parecen guardar relación con niveles más elevados de asistencia a la escuela<sup>24</sup>.

26. Varios estudios indican una correlación positiva firme entre la vulnerabilidad de las familias a las crisis económicas y el ingreso temprano de los niños en el mercado de trabajo y la reducción de la asistencia a la escuela. Así pues, una familia que padece una crisis grave, tal vez deba sacar a su hijo de la escuela para enviarlo a trabajar. La experiencia en América Latina demuestra que un mayor acceso de la

<sup>20</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm.3, párr. 10.

<sup>21</sup> Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), "Achieving the MDGs in an Era of Global Uncertainty", Asia-Pacific Regional Report 2009/2010 (2010), pág. 58.

<sup>22</sup> S. Devereux, *Social Pensions in Namibia and South Africa* (Institute of Development Studies, 2001); I. E. de Carvalho Filho, *Household Income as a Determinant of Child Labour and School Enrolment in Brazil: Evidence from a Social Security Reform* (Fondo Monetario Internacional, 2008).

<sup>23</sup> Banco Mundial, *The Contribution of Social Protection to the Millennium Development Goals*, pág. 4; A/HRC/11/9, pág. 21.

<sup>24</sup> A. Barrientos y R. Holmes, *Social Assistance in Developing Countries Database* (Brooks World Poverty Institute, Universidad de Manchester e Instituto de Desarrollo de Ultramar, 2006).

familia a instrumentos de gestión del riesgo, como prestaciones de desempleo o de discapacidad, reduce directamente la prevalencia del trabajo infantil<sup>25</sup>.

27. En algunos casos, la inversión en infraestructura por medio de proyectos de obras públicas aumenta el acceso a los centros educativos y su calidad. Estos proyectos pueden consistir en la construcción de escuelas<sup>26</sup>, o de carreteras o puentes que mejoran el acceso a ellas. Algunos estudios demuestran la contribución de estas inversiones al aumento de la tasa de matrícula escolar y el número total de años de enseñanza en las comunidades de que se trata<sup>27</sup>.

28. No obstante, la Experta independiente subraya que debe ejercerse la prudencia al evaluar los logros en relación con el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio (lograr la enseñanza primaria universal) al utilizar metas basadas exclusivamente en el número de alumnos matriculados. Queda por verse si los efectos positivos detectados en la matriculación escolar se traducen en logros sustantivos en materia de educación. Aunque la matriculación y la asistencia escolares son necesarias, también es esencial la formulación de nuevas políticas que garanticen la disponibilidad e idoneidad de las escuelas, la calidad de la enseñanza y la transición de la escuela al mercado de trabajo.

### C. Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer (tercer Objetivo)

29. Cuando se brinda protección social en un marco que tiene en cuenta el género (detallado más abajo), se mejora la condición de la mujer, entre otras cosas, fortaleciendo su poder económico, aumentando el acceso de las niñas a la educación, incrementando la participación de la mujer en la fuerza de trabajo y garantizando sus ingresos en la vejez. Hay indicios de que algunos programas dirigidos a la mujer, al permitirle ejercer el control de los recursos de la familia, han mejorado la condición social de la mujer y la confianza de que goza dentro de su familia y su comunidad<sup>28</sup>.

30. Sin embargo, los programas de protección social tienen limitaciones. Muchos países se enorgullecen de haber obtenido mejoras cuantificables en materia de igualdad de género, especialmente en lo que se refiere al acceso de las niñas a la educación. Por ejemplo, se ha reconocido que el proyecto de asistencia para la enseñanza secundaria de las niñas de Bangladesh, en virtud del cual se conceden subsidios a estas para que puedan asistir a la escuela, ha permitido aumentar la tasa de matriculación de las niñas<sup>29</sup>. No obstante, los Estados no deben limitar sus esfuerzos de promoción de la igualdad de género a aumentar la paridad en las tasas

<sup>25</sup> F. C. Rosati, A. Cigno y Z. Tzannatos, *Child Labour Handbook*, Social Protection Discussion Paper No. 0206 (Banco Mundial, 2002).

<sup>26</sup> Banco Mundial *The Contribution of Social Protection to the Millennium Development Goals*, págs. 12 y 13.

<sup>27</sup> L. Rawlings, L. Sherburne-Benz y J. van Domelen, *Evaluating Social Fund Performance: A Cross-Country Analysis of Community Investments* (Banco Mundial, 2003).

<sup>28</sup> Barrientos y Niño-Zarazua, *Effects of Non-Contributory Social Transfers*, pág. 30; M. Molyneux, *Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?* (Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, 2007).

<sup>29</sup> A. Schurmann, "Review of the Bangladesh Female Secondary School Stipend Project Using a Social Exclusion Framework" (*Journal of Health Population and Nutrition*, agosto de 2009).

de matriculación escolar entre niñas y niños. Aunque los subsidios para promover la matriculación de las niñas son importantes, estos deben estar acompañados de medidas más amplias que respondan a otras preocupaciones de importancia especial para las mujeres, como la violencia por motivos de género, incluidas las prácticas tradicionales nocivas (por ejemplo, la mutilación genital femenina y el matrimonio en la infancia). Varios países han expresado su frustración ante el carácter limitado de algunos indicadores del tercer Objetivo de Desarrollo del Milenio (promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer) y han optado por centrar sus energías en sus propios indicadores relativos a la igualdad de género, como la participación en la fuerza de trabajo formal, las diferencias salariales, la participación política y la violencia doméstica<sup>30</sup>. La Experta independiente sostiene que el Estado debería adoptar o revisar las metas y los indicadores nacionales para todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio de conformidad con sus obligaciones en virtud de las normas de derechos humanos, a fin de acelerar los progresos en relación con el logro de los Objetivos.

31. En todo análisis normativo serio acerca de los Objetivos de Desarrollo del Milenio debe reconocerse la vinculación que hay entre estos y la dinámica de género del poder, la pobreza y la vulnerabilidad. Un enfoque de los Objetivos que tenga en cuenta el género puede maximizar las sinergias y contribuir a abordar las causas fundamentales de la pobreza y la vulnerabilidad, impulsando así el logro de todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y no solo los Objetivos tercero y quinto<sup>31</sup>. Por otra parte, en este momento los Objetivos tienen escasas metas e indicadores que tengan en cuenta el género y deben complementarse con las obligaciones de los Estados relativas a los derechos de la mujer con arreglo a las normas internacionales de derechos humanos.

#### **D. Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años, mejorar la salud materna y combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades (Objetivos cuarto, quinto y sexto)**

32. Si bien los servicios de atención de la salud accesibles, de calidad elevada y que tienen en cuenta el género contribuyen al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio cuarto, quinto y sexto<sup>32</sup>, la protección social también contribuye tanto directa como indirectamente a ellos al abordar los obstáculos económicos fundamentales que traen aparejados problemas para el cuidado de la salud, mejorar el nivel de vida general y promover el derecho a la salud.

33. Las investigaciones indican que hay una posible relación entre la protección social y la reducción de la mortalidad de los niños menores de 5 años (cuarto Objetivo). Así pues, al eliminar los desincentivos financieros, los programas de transferencias de efectivo dirigidos a familias con hijos pequeños han llevado a un

<sup>30</sup> Instituto de Pesquisa Economica Aplicada e Secretaria de Planejamento e Investimentos Estrategicos, *Objetivos de Desenvolvimento do Milenio*, págs. 50 a 65; respuesta al cuestionario de Colombia (véase la nota de pie de página 2).

<sup>31</sup> R. Holmes y N. Jones, *Gender-Sensitive Social Protection and the MDGs* (Instituto de Desarrollo de Ultramar, 2010).

<sup>32</sup> Estos Objetivos de Desarrollo del Milenio se han agrupado en función de la semejanza de las intervenciones de protección social que los incluyen.

aumento notable del número de reconocimientos médicos periódicos de esos niños, reduciendo así el riesgo de mortalidad infantil<sup>33</sup>. Dichos programas también han permitido aumentar la inmunización de los niños, reduciendo la incidencia de enfermedades y, en casos extremos, de muertes prematuras<sup>34</sup>. Además, las transferencias de alimentos han reducido notablemente la malnutrición en los niños<sup>35</sup>.

34. La protección social también puede mejorar la salud materna (quinto Objetivo). Así pues, los beneficiarios de transferencias de efectivo con fines sociales, que aportan ingresos adicionales, pueden utilizarlas para sufragar gastos de atención de la salud y transporte. Las evaluaciones del Programa Juntos del Perú, un programa de transferencias condicionadas de efectivo, han mostrado un incremento de aproximadamente el 65% del número de visitas prenatales y postnatales a clínicas de salud y una reducción del número de partos en el hogar en zonas en que había niveles elevados de mortalidad materna<sup>36</sup>. Además, los fondos sociales en apoyo del desarrollo de la infraestructura local de atención de la salud han permitido reducir las tasas de mortalidad infantil.

35. También se tienen pruebas de los efectos positivos de la protección social en las personas que viven con el VIH/SIDA y sus familias. Por ejemplo, en algunos países de África donde hay prevalencia del VIH/SIDA, las pensiones universales de vejez han mejorado considerablemente el nivel de vida de los huérfanos a causa del SIDA criados por sus abuelos<sup>37</sup>. También hay programas que están poniendo a prueba la forma en que los incentivos financieros mediante transferencias de efectivo pueden tener una repercusión positiva en la prevención del VIH/SIDA (sexto Objetivo). Así pues, el proyecto RESPECT, un programa experimental de transferencia de efectivo de la República Unida de Tanzania, usa el efectivo como un incentivo para reducir las conductas sexuales de riesgo entre los jóvenes, tanto hombres como mujeres, que corren un riesgo elevado de contraer la infección del VIH y ofrece orientación y pruebas de detección periódicas de infecciones de transmisión sexual. Aún no se dispone de los resultados finales de este enfoque y se requieren nuevos estudios en materia de derechos humanos.

36. Los efectos de las medidas de protección social como transferencias en efectivo y en especie sobre el estado de salud de las personas que viven en la extrema pobreza no se consolidarán a menos que estén acompañados de la correspondiente inversión para el suministro de atención de la salud y el acceso garantizado a medicamentos. También es indispensable la coordinación entre las distintas políticas sociales, por ejemplo entre los administradores de programas y los proveedores de servicios de salud a fin de asegurar servicios de salud adecuados, accesibles y que tengan en cuenta el género, incluso en las comunidades más

<sup>33</sup> Barrientos y Holmes, *Social Assistance in Developing Countries Database*; J. M. Agüero, M. R. Carter e I. Woolard, *The Impact of Unconditional Cash Transfers on Nutrition: The South African Child Support Grant* (PNUD, 2007).

<sup>34</sup> Barrientos y Niño-Zarazua, *Effects of Non-Contributory Social Transfers*.

<sup>35</sup> Barrientos y Holmes, *Social Assistance in Developing Countries Database*; véase también la nota de pie de página 22.

<sup>36</sup> Barrientos y Niño-Zarazua, *Effects of Non-Contributory Social Transfers*.

<sup>37</sup> HelpAge International, *Age and Security: How Social Pensions Can Deliver Effective Aid to Poor Older people and Their Families* (2004).

remotas y vulnerables. Además, los Estados deberían organizar campañas masivas de inmunización y sensibilización en materia de salud pública<sup>38</sup>.

## **E. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (séptimo Objetivo)**

37. La degradación del medio ambiente afecta de manera desproporcionada a las personas que viven en la extrema pobreza. Los datos demuestran que los fenómenos meteorológicos extremos como las tormentas, las sequías y los ciclones tienen efectos especialmente graves en las personas que viven en la pobreza y plantean amenazas reales y directas a su capacidad de vivir dignamente. En la mayoría de los casos, dependen de los recursos naturales para sus medios de supervivencia básicos y están en peores condiciones de prepararse para el cambio climático o de adaptarse a este o a sus efectos.

38. Los fenómenos meteorológicos extremos causados por el cambio climático pueden crear círculos viciosos obligando cada vez más a las personas que viven en la extrema pobreza a sobreexplotar los recursos naturales como un mecanismo de subsistencia<sup>39</sup>. Todo intento de reducir la pobreza debe estar acompañado de esfuerzos por hacer frente al cambio climático y mitigar los efectos de este a nivel nacional, comunitario y personal<sup>40</sup>.

39. Los programas de protección social pueden preservar a las personas más vulnerables y marginadas de las conmociones causadas por la degradación del medio ambiente como consecuencia del cambio climático y ayudarles a adaptarse y responder a sus necesidades sin poner en riesgo la capacidad del medio ambiente de satisfacer esas necesidades a largo plazo.

40. Los programas de protección social apropiados podrían, por ejemplo, incluir transferencias de efectivo para las personas más vulnerables a los riesgos del cambio climático y con menos capacidad de adaptación a este. Esto tal vez evite que recurran a mecanismos de respuesta nocivos y les ayude a acumular capital y resiliencia mediante la creación de medios de subsistencia más resistentes al clima, la diversificación de los medios de subsistencia, o el seguro de las cosechas indizados en función de los fenómenos climáticos<sup>41</sup>. Los planes de empleo garantizado adecuadamente concebidos y aplicados podrían ser otra forma de fomentar la resiliencia al cambio climático de las personas vulnerables<sup>42</sup>. Los programas de protección social deben constituirse en uno de los pilares de los planes de acción sobre el cambio climático que los gobiernos están formulando cada vez más.

<sup>38</sup> M. Adato y L. Bassett, *What is the Potential of Cash Transfers to Strengthen Families Affected by HIV and AIDS? A Review of the Evidence on Impacts and Key Policy Debates* (Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, 2008); PNUD, *What Will It Take to Achieve the Millennium Development Goals?*

<sup>39</sup> CESPAP, *Achieving the MDGs in an Era of Global Uncertainty*, pág. 59.

<sup>40</sup> M. Davies, K. Oswald, T. Mitchell y T. Tanner, *Climate Change Adaptation, Disaster Risk Reduction and Social Protection* (Institute of Development Studies, 2008).

<sup>41</sup> Institute of Development Studies, *Connecting Social Protection and Climate Change Adaptation* (2007).

<sup>42</sup> Davies, Oswald, Mitchell y Tanner, *Climate Change Adaptation, Disaster Risk Reduction and Social Protection*.

41. Aunque es un hecho positivo que los Objetivos de Desarrollo del Milenio reflejen la importancia del desarrollo sostenible, es lamentable que no incluyan ningún objetivo ni meta concretamente relacionados con el cambio climático, pese a que las personas que viven en la extrema pobreza son las más afectadas por el fenómeno y las que menos han contribuido a este. Otra crítica que suele hacerse al séptimo Objetivo (garantizar la sostenibilidad del medio ambiente) es que no representa adecuadamente la realidad de los países en desarrollo<sup>43</sup>. Así pues, muchos países de bajos ingresos y de ingresos medianos sostienen que no están en condiciones de centrarse en fuentes de energía renovable, como la energía solar y eólica y, en cambio, necesitan usar los recursos naturales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>44</sup>. Aunque se trata de una cuestión compleja, la modalidad de “contaminar primero y limpiar después”<sup>45</sup> claramente no es una opción viable. Para la mayoría de los países de bajos ingresos, el séptimo Objetivo no trata necesariamente de reducir emisiones sino de permitir que las personas que viven en la pobreza “gestionen, controlen y ordenen de manera sostenible los recursos naturales”<sup>46</sup>. Los programas de protección social pueden desempeñar un papel importante a este respecto.

42. Aunque el cambio climático plantea enormes problemas tanto para los derechos humanos como para las perspectivas de las personas que viven en la extrema pobreza, las medidas internacionales y nacionales necesarias en el contexto del cambio climático representan una oportunidad única para superar la pobreza, generar nuevos niveles de desarrollo, impulsar la realización de los derechos humanos y crear una economía más estable, equilibrada y sólida. Los Estados, en particular los países industrializados que tienen un alto nivel de emisiones, deben suministrar financiación importante e independiente de los compromisos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD) existentes y complementaria a estos, para ayudar a los países en desarrollo a adaptarse a los efectos inevitables del calentamiento del planeta.

## **F. Fomentar una alianza mundial para el desarrollo (octavo Objetivo)**

43. Varios países en desarrollo se enfrentan con obstáculos humanos, técnicos y financieros para establecer sistemas de protección social sólidos. Necesitan fondos inicialmente para establecer y luego para ampliar el alcance de estos programas. A este respecto, la protección social constituye una oportunidad excelente para forjar asociaciones mundiales más firmes. Como se señala en los informes anteriores, en las obligaciones jurídicamente vinculantes y los compromisos políticos, como la Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, se subraya la responsabilidad internacional compartida de reducir la pobreza. El apoyo

<sup>43</sup> Instituto de Desarrollo de Ultramar, *Achieving the MDGs: The Fundamentals* (2008).

<sup>44</sup> E. Solheim, “Climate, Conflict and Capital”, en *Poverty in Focus*, núm. 19, 2010 (Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Grupo de Pobreza, Oficina para Políticas de Desarrollo del PNUD).

<sup>45</sup> F. Urban, “The MDGs and Beyond: Can Low Carbon Development be Pro-Poor?” (Institute of Development Studies, *IDS Bulletin*, vol. 41, núm. 1, 2010), pág. 98.

<sup>46</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Reivindicar los objetivos de desarrollo del Milenio: un enfoque de derechos humanos* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.8.XIV.6), pág. 46.

internacional a las medidas de protección social se vuelve aun más pertinente en el contexto de la crisis económica mundial y sus graves repercusiones sobre los países menos adelantados. Lamentablemente, la comunidad internacional no está cumpliendo sus compromisos de AOD, lo cual tiene consecuencias negativas para la ampliación de los sistemas de protección social en todo el mundo.

44. Una de las iniciativas más positivas con miras al fortalecimiento de las asociaciones mundiales en el contexto de la protección social es la iniciativa sobre el nivel mínimo de protección social establecida en 2009 por la Junta de Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación. La iniciativa ha establecido un conjunto de obligaciones básicas en materia de derechos humanos para coordinar su labor, contribuyendo así a movilizar los recursos y conocimientos que ayudan a los países a suplir deficiencias fundamentales de protección. La iniciativa podría considerarse un conjunto de políticas mínimas que pueden servir de base a los Estados para establecer normas de protección más estrictas una vez que se haya incrementado la capacidad presupuestaria nacional. Esta iniciativa podría fortalecerse aun más incorporando más firmemente los derechos humanos y ampliando su alcance a todos los interesados pertinentes a nivel nacional, incluidos el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil.

#### **IV. Desigualdades de género y aplicación de sistemas de protección social**

45. Como se sostiene en el presente informe, la protección social puede desempeñar un papel fundamental para facilitar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. No obstante, esto no podrá lograrse a menos que se preste atención especial a la igualdad de género.

46. En vista de los efectos de la dinámica de género en la realización de todos los Objetivos de Desarrollo del Milenio, algunas organizaciones han sugerido que invertir en cuestiones relativas a la mujer debería ser la principal estrategia para alcanzar los Objetivos<sup>47</sup>. La Experta independiente sostiene que en la etapa actual el logro de los Objetivos depende en gran medida de que se fortalezca el disfrute por parte de la mujer de todos sus derechos humanos, en particular la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.

47. Los sistemas de protección social basados en derechos pueden impulsar el progreso hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, entre otras cosas fomentando la participación de la mujer en actividades económicas, aumentando la proporción de mujeres en el mercado de trabajo, brindándoles seguridad social en la vejez y mejorando el nivel de alimentación y la seguridad alimentaria, así como el acceso de las niñas a la educación. A menos que las mujeres puedan beneficiarse del desarrollo, participar en el mercado de trabajo y en la adopción de decisiones públicas en condiciones de igualdad con los hombres, podría peligrar seriamente el logro de los Objetivos.

48. En las secciones que figuran a continuación la Experta independiente describe algunas de las principales cuestiones que han de tenerse en cuenta para garantizar

---

<sup>47</sup> PNUD, *UNDP's MDG Breakthrough Strategy: Accelerate and Sustain MDG Progress* (2010), pág. 9.

que las políticas de protección social respondan adecuadamente a la desigualdad de género.

## A. Desigualdad de género y vulnerabilidad a la pobreza

49. La desigualdad de género causa y perpetúa la pobreza. La discriminación por motivos de género limita las oportunidades de las mujeres de obtener acceso a la educación, el trabajo decente, la propiedad de la tierra, el crédito, la herencia y otros recursos económicos, incrementando así las probabilidades de que vivan en la extrema pobreza<sup>48</sup>. Otros factores, entre ellos la edad, el grupo étnico, la raza, la discapacidad y el estado de salud, agravan la discriminación con que se enfrentan las mujeres y afectan a sus condiciones de vida. En consecuencia, en general se ha reconocido que mejorar la situación de la mujer es indispensable para el desarrollo sostenible<sup>49</sup>. Por consiguiente, eliminar la extrema pobreza a largo plazo exige un cuidadoso examen de los distintos tipos de riesgo y vulnerabilidad a la pobreza que experimentan los hombres y los niños, y las mujeres y las niñas.

50. Las crisis económicas afectan de manera diferente a las mujeres y los hombres<sup>50</sup>. Debido a la discriminación y la desigualdad de género la participación de las mujeres en la economía no estructurada es desproporcionada y, en consecuencia, estas tienen menos acceso que los hombres a muchos beneficios del seguro social, como pensiones y prestaciones de desempleo y enfermedad. Aun en los casos en que las mujeres están empleadas en el mercado de trabajo estructurado, la discriminación suele traducirse en una menor remuneración. Por otra parte, una trayectoria profesional interrumpida debido a las obligaciones de cuidado de la familia, en particular la crianza de los hijos, y su mayor esperanza de vida en todo el mundo, reduce la capacidad de la mujer para contribuir a los planes de seguridad social y la pone en una situación de desventaja aun mayor en la vejez.

51. Las mujeres suelen trabajar en sectores afectados en mayor grado por la inestabilidad económica. Así pues, en las crisis económicas suelen ser las primeras en perder el empleo. Además, a causa de niveles de educación más bajos, menor control de los recursos productivos y menor acceso a diferentes redes de apoyo, tienen una posición de negociación más débil que los hombres y menos posibilidades de encontrar otras actividades que generen ingresos en las que participar.

52. Los efectos de las crisis económicas en función del género también se ponen de manifiesto en los hogares. Ante una crisis, la discriminación por motivos de género dentro del hogar podría llevar a que se asignaran menos recursos a la mujer (como alimentos) o a que se vendieran sus bienes como una estrategia de respuesta inicial. Por otra parte, en períodos de crisis los recortes del gasto público en servicios esenciales afectan de manera desproporcionada a las mujeres, que deben asumir una mayor carga de tareas no remuneradas que los hombres.

---

<sup>48</sup> PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 1995 — La revolución hacia la igualdad en la condición de los sexos* (1995).

<sup>49</sup> Instituto de Desarrollo de Ultramar, *Gender and the MDGs* (2008).

<sup>50</sup> K. Ezemenari, N. Chaudhury y J. Owens, *Gender and Risk in the Design of Social Protection Interventions* (Instituto del Banco Mundial, 2002), pág. 2.

## **B. Programas de protección social y contribución de las mujeres como cuidadoras**

53. En general se hace caso omiso de las preocupaciones de género, aun en los casos en que los planes de protección social se dirigen concretamente a las mujeres dentro de la familia o los hogares encabezados por mujeres<sup>51</sup>. Encauzar la protección social hacia las mujeres puede ampliar los efectos de determinados planes destinados a niños o personas de edad, aunque no garantiza que se aborden adecuadamente las causas subyacentes de la desigualdad de género. Los datos muestran que los sistemas de protección social pocas veces son imparciales en cuanto al género y que los programas mal concebidos pueden exacerbar las desigualdades o contribuir a ellas<sup>52</sup>.

54. En todas las etapas de los programas deben tenerse en cuenta el hecho de que la discriminación estructural contra la mujer persiste en la mayoría de las sociedades y la consiguiente influencia limitada que tienen las mujeres en los procesos de adopción de decisiones. Los estereotipos de género suelen atribuir a la mujer la función de cuidadora, en particular de los niños y las personas de edad. Si bien dichas actividades contribuyen en gran medida al bienestar y desarrollo de las familias y las comunidades, muchas veces los Estados y las sociedades no las reconocen. Por lo general las obligaciones domésticas no conllevan una remuneración y muchas veces impiden que las mujeres obtengan acceso a los mercados de trabajo formales y limitan las oportunidades de que las mujeres y las niñas participen en actividades de fomento de la capacidad, en particular de educación y formación.

55. Se reconoce ampliamente que el suministro de prestaciones de protección social a la mujer mejora considerablemente la educación, la salud y el nivel de alimentación de los niños<sup>53</sup>. Lógicamente, este componente se ha incorporado con resultados muy positivos en muchos planes de protección social en todo el mundo. No obstante, centrar especialmente la protección social en las mujeres para aumentar el bienestar de otros miembros de la familia no debe menoscabar el disfrute por parte de las mujeres de sus derechos humanos. En la elaboración de los programas debería respetarse y reconocerse el papel de la mujer como cuidadora sin reforzar los modelos de discriminación por motivos de género ni los estereotipos negativos.

## **C. Elaboración de iniciativas de protección social que tienen en cuenta el género**

56. Para que los hombres y las mujeres se beneficien equitativamente de los sistemas de protección social, estos deben abordar los riesgos del ciclo de vida de la

<sup>51</sup> R. Holmes y N. Jones, *Putting the Social Back into Social Protection: A Framework for Understanding the Linkages between Economic and Social Risks for Poverty Reduction* (Instituto de Desarrollo de Ultramar, 2009).

<sup>52</sup> M. Davies, *DFID Social Transfers Evaluation Summary Report* (Institute of Development Studies, 2009).

<sup>53</sup> N. Jones, R. Holmes y J. Espey, *Gender and the MDGs: A Gender Lens Is Vital for Pro-Poor Results* (Instituto de Desarrollo de Ultramar, 2008).

mujer y los obstáculos a que hacen frente las mujeres para acceder al trabajo y a las actividades productivas, así como la carga del cuidado de otras personas.

57. Es fundamental que se utilicen criterios de elegibilidad que tengan en cuenta el género en todo tipo de programas. Algunos requisitos administrativos, como el requisito de presentación de documentos de identidad o certificados de nacimiento para acceder a un programa, podrían excluir a las mujeres, pues es menos probable que tengan tarjetas de identidad o que se las haya registrado al nacer. Además, los métodos por los cuales se selecciona a los destinatarios de los programas pueden ser peligrosos si no se presta atención a las estructuras locales de poder. Por ejemplo, permitir que los dirigentes comunitarios determinen quién recibe las prestaciones (selección de los destinatarios por la comunidad) puede reforzar las estructuras de poder, las normas locales de género y las relaciones patrón-cliente, frecuentemente en perjuicio de las mujeres, que tienen menos posibilidades que los hombres de influir en los procesos de adopción de decisiones. En algunos casos, los programas de este tipo se han traducido en un incremento de la exclusión de las mujeres que ya estaban marginadas socialmente<sup>54</sup>.

58. Los programas de protección social deben prestar atención especial a las dinámicas intrafamiliares y las desigualdades y procesos que las crean. Por ejemplo, las condiciones de elegibilidad para recibir prestaciones deberían ir más allá de los hogares y abordar la forma en que los recursos se distribuyen dentro de estos. La utilización de métodos de selección de hogares puede ser desventajosa para las mujeres, pues hace caso omiso del hecho de que estas, en particular las mujeres de edad y las niñas, suelen recibir menos recursos que los hombres y los niños, independientemente del ingreso familiar.

59. Los programas de protección social deben tener en cuenta y abordar todos los obstáculos que impiden que las mujeres obtengan acceso a dichos programas o participen en ellos. A modo de ejemplo, las guarderías parecen ser eficaces para asegurar la participación de la mujer en los programas de protección social. Los programas de obras públicas deberían permitir horarios flexibles de trabajo para tener en cuenta las obligaciones domésticas. Además, las actividades de obras públicas podrían dar prioridad a la promoción de los bienes comunitarios que tienen en cuenta el género (como facilitar el acceso a los recursos hídricos, el saneamiento y la leña). Por su parte, los encargados de formular políticas podrían evaluar la viabilidad de trascender los proyectos de infraestructura social generadores de empleo e incluir algunas actividades que podrían atraer a las mujeres, reduciendo su carga de trabajo no remunerado, como el cuidado de los niños o las personas de edad. De todos modos, los programas de obras públicas siempre deben garantizar que los hombres y las mujeres reciban la misma remuneración.

60. Los programas de transferencias condicionadas de efectivo, que estipulan que las mujeres asuman la responsabilidad plena de cumplir las condiciones para participar en los programas (como garantizar la asistencia de los niños a la escuela y los reconocimientos médicos obligatorios de estos), pueden suscitar especial preocupación. Al imponer esta responsabilidad solo a la mujer, los programas pueden perpetuar los estereotipos de género, limitar la posibilidad de que las mujeres trabajen y seguir socavando su bienestar. Una mayor exigencia sobre su tiempo puede limitar la capacidad de las mujeres de obtener atención de la salud (en

---

<sup>54</sup> Davies, *DFID Social Transfers Evaluation Summary Report*.

particular si los centros de atención de la salud no son de fácil acceso o no se dispone de guarderías) o privarlas aun más de tiempo de esparcimiento. En algunos casos, estos requisitos pueden poner a las mujeres en situaciones de riesgo de violencia o abuso en el hogar por no haber cumplido las condiciones y, en consecuencia, haber perdido la prestación. También pueden dar lugar a abusos por parte de las autoridades pertinentes, como el personal docente o los prestadores de servicios de salud.

61. Al elaborar los programas de protección social, los encargados de formular políticas deben determinar si dirigir las prestaciones directamente a las mujeres puede llevar a disputas familiares y aumentar la violencia de género. Además, los programas deben velar por que los servicios sociales ofrecidos estén disponibles y sean accesibles y de buena calidad.

62. Además, los Estados deben determinar si la forma en que un programa canaliza las transferencias causa o perpetúa una distribución desigual de las tareas domésticas entre los géneros. Así pues, un programa que aumenta el tiempo que una mujer pasa fuera del hogar puede tener efectos perjudiciales en la escolaridad de las niñas si se exige que estas asuman las tareas domésticas de la madre, como cocinar o recoger agua.

63. La desigualdad de género y los patrones de discriminación afectan en gran medida la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres para recabar, intercambiar y recibir información sobre los programas de protección social, participar en los procesos de adopción de decisiones y presentar reclamaciones que puedan llevar a que las autoridades locales rindan cuentas. Los canales de participación concebidos y aplicados sin tener en cuenta las relaciones entre los géneros en la comunidad pueden reforzar la dependencia de la mujer con respecto al hombre. Por ejemplo, aunque las mujeres asistan a una reunión comunitaria, los papeles de género tal vez les impidan expresar sus preocupaciones, especialmente delante de los hombres de la comunidad.

64. Los programas de protección social deben incluir mecanismos de rendición de cuentas accesibles tanto para hombres como para mujeres. Por consiguiente, su concepción debe tener en cuenta la dinámica de género en la comunidad y el hogar que puede impedir que las mujeres expresen o presenten denuncias. Dichos mecanismos también deben tener en cuenta la realidad de la violencia de género y el acoso sexual. Así pues, las mujeres podrían ser renuentes a participar en programas o a reclamar derechos o prestaciones por temor a la violencia o el abuso de los hombres de la comunidad<sup>55</sup> o al acoso sexual por un hombre encargado de aplicar el programa. Los mecanismos de vigilancia y evaluación también deben incorporar indicadores desglosados por sexo para evaluar y mejorar su capacidad de tener en cuenta las opiniones de las mujeres.

65. Para garantizar que se respeten plenamente los derechos de la mujer, los programas de protección social deben estar acompañados de servicios sociales que tengan en cuenta el género, incluidos los de salud sexual y reproductiva. Ello exige inversiones en servicios públicos, sin los cuales los programas de protección social no serán eficaces. A modo de ejemplo, las mujeres y las niñas podrían no satisfacer las condiciones impuestas por un programa si los servicios sociales están muy alejados y los costos de transporte son demasiado elevados, o si temen ser agredidas

---

<sup>55</sup> R. Holmes y N. Jones, *Putting the Social Back into Social Protection*.

sexualmente por el camino. Las niñas tal vez no asistan a la escuela si no disponen de instalaciones de higiene separadas o si los maestros o los estudiantes las acosan. Las madres podrían no llevar a sus hijos al hospital debido a prácticas discriminatorias de los prestadores de servicios de salud (por ejemplo, que pidan el consentimiento del marido) o a las dificultades de comunicación (por ejemplo, si se espera que las mujeres demuestren cierto grado de alfabetización o si no pueden comunicarse en el lenguaje minoritario que hablan). Del mismo modo, las mujeres podrían optar por no utilizar las clínicas para dar a luz debido a la falta de parteras calificadas o de métodos de alumbramiento culturalmente adecuados.

66. Las mujeres dependen de los servicios sociales más que los hombres debido a sus funciones reproductivas y de cuidadoras. En consecuencia, si los servicios sociales hacen caso omiso de las necesidades y vulnerabilidades especiales de las mujeres y si persisten los obstáculos económicos, como los aranceles por servicios de salud y educación, los posibles beneficios de la protección social se verán menoscabados.

## **V. Planteamiento de la protección social basado en los derechos humanos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio**

67. El presente informe subraya el hecho de que un planteamiento de los programas de protección social basado en los derechos maximizará su potencial para garantizar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En esta sección se incluyen recomendaciones sobre la manera de formular el discurso de protección social y los Objetivos en función de los derechos humanos. Las intervenciones en el ámbito de la protección social basadas en los derechos humanos pueden asegurar que se aborden los obstáculos subyacentes que guardan relación con todos los Objetivos. Los encargados de formular políticas deben prestar atención especial a los distintos efectos de la pobreza en hombres y mujeres al concebir, aplicar, vigilar y evaluar estos programas, por tratarse del núcleo de un sistema de protección social basado en los derechos.

### **A. Reconocer las obligaciones del Estado en materia de protección social y garantizar un marco jurídico e institucional adecuado**

68. Es fundamental establecer un marco jurídico e institucional sólido para las medidas de protección social a nivel nacional como primer paso hacia la realización de los derechos humanos y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Consagrar la protección social en la legislación interna afirma la obligación de los Estados de proteger y promover el derecho a la seguridad social y un nivel de vida adecuado. Fortalece el compromiso de largo plazo de los Estados con la reducción de la pobreza, incorporando firmemente la protección social en el programa político. La Experta independiente ha subrayado reiteradamente la importancia de los marcos

jurídicos e institucionales para garantizar el éxito a largo plazo de los programas de protección social<sup>56</sup>.

69. Incorporar explícitamente las normas de derechos humanos, como el derecho a la seguridad social, en la legislación interna integra la protección social en un marco de derechos y obligaciones jurídicamente vinculantes y exigibles. Por ejemplo, distintas constituciones nacionales disponen inequívocamente el derecho a la seguridad social. En este marco, los beneficiarios de la protección social son “titulares de derechos” que pueden hacer reclamaciones al Estado. Por su parte, los Estados y los asociados para el desarrollo son “titulares de obligaciones”, encargados de asignar recursos a la protección social de manera compatible con los principios de derechos humanos.

70. Los marcos jurídicos e institucionales también aclaran los distintos papeles de todos los interesados (los gobiernos, los organismos de desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil, así como los beneficiarios), lo cual constituye un requisito esencial para la rendición de cuentas. También garantizan la participación de las autoridades estatales en todo el proceso de elaboración de los programas de protección social. Además, los marcos jurídicos e institucionales claros reducen considerablemente el riesgo de que los cambios políticos pongan en riesgo los programas de protección social vigentes, lo cual a su vez protege a los beneficiarios de posibles violaciones de su derecho a la seguridad social.

## **B. Adoptar políticas amplias, coherentes y coordinadas**

71. El hecho de que los derechos humanos sean interdependientes y se refuercen mutuamente exige que los Estados encaren la protección social de forma integral. Requiere que los Estados establezcan una red de políticas y programas que respalden colectivamente la realización de todos los derechos y el nivel más elevado posible de desarrollo. Por ejemplo, si los Estados se preocupan solo de alcanzar el segundo Objetivo de Desarrollo del Milenio, podrían optar por políticas que aumentaran el número total de niños que asisten a la escuela pero que no garantizaran el acceso equitativo a la educación. Por el contrario, si un Estado reconoce que la finalidad no es únicamente lograr el segundo Objetivo, sino también asegurar el derecho de todos a una educación de calidad, sin discriminación de ningún tipo (lo que a largo plazo también es importante para superar la pobreza), los encargados de formular políticas deberán examinar la forma en que la protección social puede ser de mayor utilidad para alcanzar las metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio abordando las cuestiones de la desigualdad y la vulnerabilidad social.

72. Por otra parte, si bien las intervenciones de protección social como las transferencias de efectivo liberan recursos financieros que las familias pueden utilizar para mejorar su salud, dichos beneficios podrían no tener sentido ante la falta de medidas destinadas a asegurar el goce universal del derecho a la salud, como garantizar que la infraestructura de atención de la salud fuera adecuada. La interacción positiva entre la protección social, los derechos humanos y los Objetivos de Desarrollo del Milenio es más fuerte cuando se sustenta en una red de políticas sociales (por ejemplo, normas de calidad para maestros y profesionales de la

---

<sup>56</sup> Véase A/HRC/14/31.

atención de la salud, desarrollo de la infraestructura y campañas de concienciación pública relativas a la salud y la educación).

### **C. Respetar los principios de igualdad y no discriminación**

73. Los Estados tienen el deber de proteger a las personas contra los riesgos y las vulnerabilidades de manera equitativa y no discriminatoria. Las obligaciones en materia de derechos humanos trascienden la eliminación de la discriminación en la legislación, las políticas y la práctica, y exigen que los Estados den prioridad a la adopción de medidas especiales para proteger a los sectores más vulnerables de la sociedad, al tiempo que toman medidas para asegurar progresivamente la protección universal. A este respecto, el planteamiento basado en los derechos humanos es fundamental para encauzar las políticas relativas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio hacia los más vulnerables y los que se ven más afectados por formas directas e indirectas de discriminación. Se trata de un aspecto que el programa de los Objetivos de Desarrollo del Milenio no incluye.

74. Garantizar el respeto de estos principios supone una preferencia por planes de carácter universal. Aunque los mecanismos específicos pueden considerarse una forma de beneficiar a las personas que viven en la extrema pobreza, los Estados deben seguir centrándose en el objetivo último. Si bien las políticas deberían asignar prioridad a los más vulnerables y desfavorecidos de conformidad con las normas de derechos humanos, también deben formar parte de estrategias de más largo plazo para asegurar progresivamente el alcance universal.

75. Aceptar estos principios entraña tanto la selección cuidadosa de opciones normativas para prevenir la exclusión injusta de los grupos desfavorecidos y desempoderados, en particular las personas con discapacidad, las personas de edad, los pueblos indígenas, las minorías y las personas que viven con el VIH/SIDA, como la búsqueda activa de formas de garantizar que se los incluya. A este respecto, los programas de protección social deben ser accesibles física y culturalmente. Esto implica, por ejemplo, que la distancia física que debe recorrerse para recibir una prestación sea segura y que se tengan en cuenta los costos de transporte y de oportunidad. Las actividades de divulgación e información sobre los programas deben concebirse concretamente en función de las necesidades de los grupos especialmente vulnerables o excluidos; los anuncios radiofónicos y las dramatizaciones comunitarias destinados a los analfabetos son ejemplos de ello. La información sobre los programas debe estar disponible en los idiomas de las minorías, los pueblos indígenas y las poblaciones de inmigrantes.

76. La accesibilidad también exige que los encargados de formular políticas evalúen y tengan en cuenta todo posible efecto discriminatorio de la forma en que se desembolsan las subvenciones o las transferencias. Por ejemplo, debido a la movilidad limitada (como la de personas con discapacidad y personas de edad), la falta de conocimientos sobre métodos electrónicos de pago (como tarjetas de débito y teléfonos celulares) y las repercusiones desde el punto de vista del género (como el caso de las colas vigiladas por personal armado) las formas de desembolso podrían tener consecuencias discriminatorias no intencionales.

77. Además, los procesos de registro pueden exacerbar las desigualdades sociales. Lo que tal vez parezca un requisito normal puede llevar a la exclusión de las minorías lingüísticas o las personas con discapacidad. Deberían eliminarse los

obstáculos administrativos que discriminan inadvertidamente contra los que viven en la extrema pobreza, por ejemplo, exigir documentos de identidad caros o certificados de nacimiento en zonas en que no se registra a las personas al nacer.

78. En la práctica, los Estados deben concebir estrategias para superar los obstáculos culturales y geográficos que dependen del contexto. Así pues, algunos Estados suministran servicios de alojamiento en ciertas escuelas primarias y secundarias para alentar a los niños que viven en zonas remotas o que pertenecen a grupos nómades a que asistan a la escuela<sup>57</sup>. Por otra parte, los Estados deberían elaborar indicadores de desarrollo más específicos y desglosados para ajustar sus programas sociales más precisa y equitativamente a las necesidades de determinados grupos y comunidades.

#### **D. Establecer una protección social que tenga en cuenta el género**

79. Además de evitar la adopción de políticas que exacerbén las desigualdades de género, los sistemas de protección social deberían fomentar activamente la igualdad de género y empoderar a la mujer. Los encargados de formular políticas deben concebir, aplicar, vigilar y evaluar las iniciativas de protección social desde una perspectiva de género. Los programas deberían abordar las asimetrías de poder y las desigualdades estructurales, y aumentar la realización de los derechos de la mujer. Deben tener en cuenta las formas de discriminación múltiple de que es objeto la mujer y garantizar que se aborden sus necesidades concretas a lo largo de toda su vida, en la adolescencia, la adultez y la vejez.

80. Los resultados y efectos de los sistemas de protección social varían mucho; lo que ha funcionado en un contexto puede tener resultados distintos en otro<sup>58</sup>. Habida cuenta de que los programas de protección social se ejecutan en distintos entornos sociales, económicos, políticos y culturales, cada uno de los cuales tiene papeles y perspectivas de género diferentes, es imposible suministrar una solución única que asegure un planteamiento basado en los derechos humanos y la concienciación sobre cuestiones de género. No obstante, pueden definirse algunas dimensiones de género básicas.

81. Antes de concebir y ejecutar una política de protección social que tenga en cuenta el género, los Estados deben realizar un análisis integral y desglosado de las cuestiones de género, en que se evalúen las vulnerabilidades de ambos géneros como posibles beneficiarios. La reunión de datos desglosados, tanto por sexo como por edad, es esencial no solo para crear sistemas de protección social eficaces, sino también para revelar la dinámica de género que sustenta, y a veces socava, el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

82. Los programas de protección social deben abordar los desequilibrios, los riesgos y las vulnerabilidades, en particular respecto del acceso a los recursos productivos, la educación, la salud y el trabajo, así como de la función reproductiva y productiva de la mujer. Ello exige la adopción de políticas que aborden los obstáculos concretos basados en el género que impiden que los hombres y las

---

<sup>57</sup> Respuestas al cuestionario de Botswana y Grecia (véase la nota de pie de página 2).

<sup>58</sup> Davies, *DFID Social Transfers Evaluation Summary Report*.

mujeres participen en los programas de protección social en condiciones de igualdad, y el apoyo a dichas políticas.

83. Los programas de protección social deben respetar y reconocer el papel que desempeña la mujer como cuidadora, sin reforzar los patrones de discriminación ni los estereotipos negativos. Deben adoptarse medidas para promover el valor del cuidado y combinar la responsabilidad de la sociedad y el Estado respecto de esta labor, alentando a los hombres a que participen más activamente en el cuidado de los miembros de la familia y el apoyo a ellos.

84. Los programas deben concebirse para que mitiguen las relaciones de poder basadas en el género y aborden la cuestión de la desigualdad de las atribuciones y funciones de adopción de decisiones tanto en el hogar como en la comunidad. Los Estados deberían garantizar, por ejemplo, la participación efectiva de la mujer estableciendo cupos de género en las estructuras de gobernanza de los programas. Estos deberían utilizar todas las oportunidades posibles para promover la igualdad de género y movilizar a las mujeres a fin de que se organicen. Así pues, los administradores de los programas deberían analizar las mejores formas de aprovechar su interacción permanente con las comunidades para abordar las desigualdades de género imperantes, entre otras cosas identificando los obstáculos a que hacen frente las mujeres y encarando las cuestiones de la violencia basada en el género y el matrimonio precoz. Si se celebran reuniones comunitarias, estas pueden aprovecharse para tratar la cuestión de las limitaciones de tiempo de la mujer y movilizar a grupos de mujeres.

85. Los encargados de formular políticas deberían invertir en el fomento de la capacidad para velar por que los que ejecutan programas sociales tanto a nivel nacional como local tengan conciencia acerca de las cuestiones de género. Además, los programas deberían alentar el fomento de la capacidad que empodere a las mujeres para que reivindiquen sus derechos. Además, es fundamental que los programas de protección social incorporen medios de participación y rendición de cuentas accesibles tanto a las mujeres como a los hombres. Asimismo, deben integrarse indicadores de género en la vigilancia y evaluación de los programas sociales.

86. La contribución positiva de la protección social al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio depende en gran medida del acceso (tanto económico como físico) a servicios sociales de calidad que tengan en cuenta la cultura y el género. Ello exige que los encargados de formular políticas comprendan y tengan en cuenta los distintos problemas a que hacen frente las mujeres y los hombres al tratar de obtener acceso a los servicios sociales.

87. La protección social no es una panacea normativa y debe considerarse solo un elemento dentro de una estrategia de desarrollo amplia destinada a superar la pobreza y asegurar el goce de los derechos humanos, entre ellos la igualdad entre hombres y mujeres. Debería elaborarse en coordinación con otras políticas que aborden los distintos factores que causan o perpetúan la desigualdad de género. En la mayoría de los países la vulnerabilidad de la mujer no cambiaría únicamente por medio de la protección social. Las medidas para el acceso de la mujer a la tierra, los recursos productivos y el crédito; los derechos a una herencia justa; la capacidad jurídica plena; el acceso a la justicia y la eliminación de las restricciones a su movilidad son esenciales para la elaboración de estrategias de desarrollo eficaces. Además, la protección de las mujeres y las niñas de los actos de violencia contra

ellas y la prevención y el castigo de esos actos son fundamentales para mejorar su nivel de vida. A este respecto, la legislación nacional debe ser compatible con las normas internacionales de derechos humanos, en particular la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

## **E. Garantizar la participación, la transparencia y la rendición de cuentas**

88. Si es que los programas y políticas de protección social han de contribuir al proceso de transformación consagrado en el marco de las obligaciones en materia de derechos humanos, deben establecer el ámbito para una participación efectiva y significativa. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la participación efectiva de los beneficiarios no solo es deseable en función de la implicación y la sostenibilidad, sino que es un derecho humano en sí mismo: el derecho a participar en los asuntos públicos.

89. Este principio está consagrado en varios derechos humanos, entre ellos los derechos a la libertad de expresión y de asociación. La participación debe ir más allá de la simple consulta. Los Estados deberían establecer un entorno propicio para la participación efectiva de todos los grupos vulnerables y desempoderados, teniendo en cuenta las limitaciones, así como las asimetrías de poder. La participación también es fundamental para asegurar que las intervenciones destinadas al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio sean empoderadoras y transformadoras, y no el resultado de políticas estatales tecnocráticas y descendentes. Se han incorporado mecanismos participativos en varios programas con distintos grados de éxito. Bolsa Familia, en el Brasil, exige que los gobiernos municipales establezcan órganos de supervisión integrados por representantes tanto del gobierno local como de la sociedad civil que adoptan en conjunto las decisiones sobre la mejor forma de ejecutar el programa en su comunidad<sup>59</sup>.

90. Para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos los Estados deben garantizar la transparencia y el acceso a la información sobre la protección social. Deben ejecutar programas de forma que las personas reconozcan y comprendan fácilmente los criterios de elegibilidad, las prestaciones concretas que recibirán y los mecanismos de reparación vigentes.

91. Un planteamiento basado en los derechos humanos también exige mecanismos de rendición de cuentas y reparación. Los encargados de formular políticas y otros cuyas decisiones y acciones afectan negativamente el derecho a la seguridad social o el derecho a un nivel de vida adecuado deben rendir cuentas. Es necesario establecer mecanismos judiciales y cuasi judiciales independientes y eficaces (como comisiones de derechos humanos o defensores del pueblo) para vigilar la formulación y aplicación de las políticas sociales. Como ya se destacó, para que los más pobres y desempoderados puedan obtener acceso a los mecanismos de rendición de cuentas, estos deben cumplir determinados requisitos técnicos, como garantizar la confidencialidad, permitir las denuncias individuales y colectivas, contar con los recursos suficientes, ser independientes de la injerencia política y tener en cuenta las cuestiones culturales y de género.

---

<sup>59</sup> Respuesta al cuestionario del Brasil (véase la nota de pie de página 2).

92. Las medidas para mejorar la participación, la transparencia y la rendición de cuentas deben ser accesibles desde la perspectiva cultural, física y económica para todos sin discriminación alguna. La falta de canales de participación y mecanismos de rendición de cuentas eficaces y representativos probablemente dificulte la comprensión de los programas de protección social en función de las prestaciones y los derechos que otorgan y determine, en cambio, que se los considere instrumentos del clientelismo que los agentes políticos pueden manipular.

93. Obtener acceso a las reparaciones judiciales y administrativas puede ser costoso y llevar mucho tiempo, y tal vez no aborde adecuadamente las deficiencias sistémicas de un programa determinado. Por consiguiente, los mecanismos de rendición de cuentas deben estar acompañados de medidas que garanticen el acceso a estos recursos por parte de las personas que viven en la pobreza, entre otras cosas la prestación de asistencia letrada. Además, los Estados deben disponer una mayor rendición de cuentas política. Ello entraña garantizar los derechos civiles y políticos, como la libertad de reunión y de expresión, y permitir el activismo de la sociedad civil y las peticiones a las autoridades.

## **F. Fortalecer la asistencia y la cooperación internacionales**

94. La Declaración del Milenio y los Objetivos de Desarrollo del Milenio ponen de relieve la responsabilidad internacional compartida respecto de la reducción de la pobreza, así como la necesidad de establecer asociaciones entre países desarrollados y países en desarrollo para luchar contra la extrema pobreza. Numerosas obligaciones jurídicamente vinculantes en materia de derechos humanos hacen referencia a la asistencia y la cooperación internacionales<sup>60</sup>. Además, los Estados deben velar por que sus políticas de asistencia internacional y de desarrollo interno se conciben y apliquen en consonancia con sus obligaciones en materia de derechos humanos y adelanten la realización de los derechos humanos en los países receptores.

95. La comunidad internacional puede desempeñar un papel clave en el apoyo al establecimiento y la ampliación de los sistemas de protección social. Algunos principios básicos comunes pueden orientar a los donantes sobre la mejor forma de garantizar y respaldar la sostenibilidad a largo plazo de los sistemas de seguridad social en los países receptores. Las declaraciones de los gobiernos en que reafirman su compromiso con los derechos humanos, la igualdad de género y la protección social deben traducirse en un aumento de los recursos asignados a los sistemas de protección social que tengan en cuenta la igualdad de género.

96. Los Estados donantes deben velar por la coordinación, la previsibilidad y una perspectiva de largo plazo en la prestación de asistencia. Garantizar la sostenibilidad exige el fortalecimiento de la capacidad del Estado receptor para que, en última instancia, pueda ejecutar el programa sin ayuda. Esto incluye una amplia gama de medidas que pueden respaldar los Estados donantes, como la prestación de apoyo técnico a las autoridades locales y nacionales, el fomento de la capacidad de la

<sup>60</sup> Véanse los Artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, el apartado 1 del artículo 2 y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 4 de la Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo 32 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que imponen obligaciones jurídicamente vinculantes en materia de asistencia y cooperación internacionales.

sociedad civil para vigilar el sistema de protección social y la rendición de cuentas del gobierno, y la asistencia para el fortalecimiento de la capacidad de movilizar los recursos internos (por ejemplo, mediante sistemas tributarios más eficaces).

## VI. Conclusiones

97. El hecho de que las iniciativas de protección social en todo el mundo contribuyen al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio es bien conocido y ampliamente aceptado. La protección social, en particular la asistencia social, tiene el potencial de mejorar las condiciones de vida de las personas que viven en la extrema pobreza y facilitar su disfrute de los diversos derechos humanos, en particular los derechos a un nivel de vida adecuado y a la seguridad social.

98. Es un hecho ampliamente reconocido que las intervenciones de protección social no funcionan en forma aislada; deben formularse en un marco normativo más amplio, integrando las distintas iniciativas de protección y garantizando el acceso a los servicios sociales esenciales y un entorno económico favorable. En el presente informe se formulan recomendaciones concretas sobre los principales elementos de un sistema de protección social basado en los derechos. La adopción de un planteamiento de la protección social basado en los derechos humanos no solo responde a las obligaciones y los compromisos internacionales, sino que también aumenta la eficacia de dichas estrategias y las ajusta a la perspectiva integral necesaria para abordar las diversas dimensiones de la pobreza.

99. El proceso de examen de los Objetivos de Desarrollo del Milenio constituye una oportunidad para establecer y ampliar los sistemas de protección social convirtiendo en realidad las declaraciones sobre compromisos relativos a la eliminación de la extrema pobreza. Aumentar la conciencia acerca de los derechos humanos y de la forma en que las personas pueden reivindicarlos contribuiría también a reducir la pobreza. Los derechos humanos, como el derecho a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado y a condiciones de trabajo decentes, y la igualdad entre el hombre y la mujer están consagrados en muchos tratados internacionales de derechos humanos en virtud de los cuales los Estados están obligados a adoptar medidas concretas.

100. El proceso de examen también representa una oportunidad importante para fortalecer el entorno internacional en apoyo de la igualdad de género en un sentido amplio y para que las mujeres puedan expresarse y actuar con autonomía. Las mejoras en materia de igualdad de género alcanzadas por medio de la protección social y otras medidas más amplias guardan una estrecha relación con la erradicación de la extrema pobreza y el hambre (primer Objetivo de Desarrollo del Milenio). Los llamamientos en favor de la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio deben complementarse con un compromiso renovado del marco actual en materia de género en el contexto de las normas de derechos humanos, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Si es que ha de asegurarse el cumplimiento de los Objetivos y de los compromisos posteriores a 2015, en los próximos cinco años debería darse mucha mayor visibilidad a las cuestiones relativas al género.

---

101. La pobreza no es imparcial en cuanto al género y todo enfoque de protección social que tenga por objeto alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y al mismo tiempo respetar los derechos humanos debe tener en cuenta el hecho de que las mujeres y los hombres se ven afectados de maneras diferentes por la pobreza. Numerosos estudios han mostrado la relación positiva entre las mejoras relativas al acceso de la mujer a la atención de la salud, la educación y otras prestaciones sociales, y el crecimiento económico, la reducción de la pobreza económica y el progreso general hacia el logro de los Objetivos. La igualdad de género es un objetivo del desarrollo al que la protección social que tiene en cuenta el género puede contribuir.

---