



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**ANÁLISIS NORMATIVO DE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS SOCIALES Y
SU INCIDENCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL.
POTENCIALES RIESGOS Y OPORTUNIDADES.
COMPARACIÓN CHILE – GUATEMALA**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

EMELY JOAN LÓPEZ LÓPEZ

**PROFESOR GUIA:
RODRIGO ANDRÉS MARTÍNEZ CONCHA**

**MIEMBROS DE LA COMISION:
JUAN CARLOS FERES NAZARALA
LEONARDO ANDRES MORENO NUÑEZ**

Becaria de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile
Este trabajo fue realizado dentro del programa Tesis País de la
Fundación Nacional para la Superación de la pobreza

Santiago de Chile

2014

RESUMEN

RESUMEN DE LA MEMORIA PARA
OPTAR AL GRADO DE: Magíster en
Gestión y Políticas Públicas.

POR: Emely Joan López López

FECHA: 16/12/2014

PROFESOR GUIA: Rodrigo Martínez

Análisis normativo de los derechos y garantías sociales y su Incidencia en las Políticas Públicas de protección social. Potenciales Riesgos Y Oportunidades. Comparación Chile – Guatemala

El presente estudio tiene como objeto identificar riesgos que amenacen el cumplimiento de derechos sociales o bien potencien dicho cumplimiento. Esto, mediante la realización de un análisis sobre la presencia o ausencia de las dimensiones del contenido mínimo de los derechos sociales en las políticas públicas de protección social, específicamente en la etapa de diseño de programas sociales. Para realizarlo, se comparan dos países, Chile y Guatemala, que por sus diferencias económicas, históricas, sociales, políticas y culturales tienen un reconocimiento legal diferente de estos derechos, distintos enfoques en las políticas de protección social, diseño y resultados diferentes en sus programas sociales.

La realización de este estudio amerita una metodología cualitativa – descriptiva. Los datos utilizados provienen de fuentes de información secundaria, así información primaria mediante entrevistas a actores relevantes. Se aplican ciertos instrumentos que permiten realizar los análisis propuestos, como matrices de dimensiones de estos derechos, mapa de proceso del diseño de los programas sociales y cuadros comparativos. Además, se aplican indicadores estructurales que dan cuenta de la situación de los derechos sociales y capacidades estatales en el tema.

Del análisis realizado se deduce que el diseño de los programas sociales estudiados, Mi Bono Seguro de Guatemala, y el programa Puente de Chile, no da cuenta de las dimensiones de los derechos sociales. Estos programas tienen carácter, enfoques, prestaciones y condiciones diferentes, lo que permite, según el contexto institucional y legal de cada país, conocer qué aspectos y elementos pueden llevar a conculcar o propiciar estos derechos. Guatemala tiene un reconocimiento legal de los derechos sociales más profundo que Chile. Sin embargo, Chile tiene mayores avances en políticas sociales. Por lo que en este caso, no necesariamente ha habido una correlación directa entre uno y otro.

En cuanto a la verificación de presencia o ausencia de dichas dimensiones en cada una de las fases del diseño, ha sido posible deducir, aspectos que pueden representar una amenaza para cumplimiento de derechos sociales, relacionados con ausencia de política complementarias, exigencia de requisitos inadecuados, cese definitivo de beneficios, entre otros. Y otros que por su configuración llevarían a propiciar su cumplimiento, como el reconocimiento legal de los derechos sociales, creación de mecanismos de exigibilidad directa, participación de los beneficiarios en toma de decisiones, entre otros.

DEDICATORIA

A mi madre por su amor y ternura.

A la memoria de mi padre.

AGRADECIMIENTOS

A la Fundación para la Superación de la Pobreza y a la Agencia de Cooperación Internacional de Chile por el apoyo brindado.

A Marlene Messina, Leonardo Moreno y en especial a Rodrigo Martínez, que con sus conocimientos y experiencias apoyaron el proceso de realización de este trabajo enriqueciendo su contenido.

A mi familia por su cariño, apoyo y comprensión.

A Adilio Celle por su cariño y apoyo incondicional.

TABLA DE CONTENIDO

CAPITULO I - INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE CASO	1
1. Antecedentes.....	1
2. Objetivos del Estudio	4
CAPITULO II - MARCO TEÓRICO	5
1. Revisión bibliográfica y documental	5
1.1. Protección social y enfoque de derechos.....	5
1.2. Instrumentos internacionales en materia de derechos sociales.....	8
2. Marco conceptual.....	12
2.1. Definición y naturaleza de los DESC.....	12
2.2. Características de los DESC	14
2.3. Principios transversales para la aplicación de los DESC.....	15
2.4. Definición de derechos y garantías sociales.....	16
2.5. Ordenamiento jurídico y jerarquía normativa.....	29
2.6. Aplicación del enfoque de derechos.....	30
CAPITULO III - MARCO METODOLÓGICO	31
1. Tipo de metodología	31
2. Delimitación del estudio	31
3. Desarrollo del estudio de caso	31
4. Recolección de información.....	38
5. Procesamiento y análisis de la información	38
CAPITULO IV - ANÁLISIS COMPARATIVO DE NORMAS, GARANTÍAS E INSTITUCIONALIDAD SOCIAL EN CHILE Y GUATEMALA	40
1. Legislación en materia de Derechos Sociales en Chile.....	40
2. Legislación en materia de Derechos Sociales en Guatemala	42
3. Procedimientos para exigir cumplimiento de Derechos Sociales	45
3.1. En Chile	45
3.2. En Guatemala	47
4. Comparación de Normas y Procedimientos.....	49
5. Indicadores estructurales	53
5.1. Indicadores estructurales para los derechos y garantías sociales en Chile.....	53
5.2. Indicadores estructurales a los derechos y garantías sociales en Guatemala	57

CAPÍTULO V - ANÁLISIS COMPARATIVO DE PROGRAMAS SOCIALES EN CHILE Y GUATEMALA Y EL ENFOQUE DE DERECHOS.....	61
1. Descripción y análisis del programa Puente	61
2. Descripción y análisis del programa Mi Bono Seguro	70
3. Cuadro comparativo identificación de derechos	77
4. Identificación de Riesgos que amenazan o conculcan el cumplimiento de derechos sociales.....	82
5. Identificación de oportunidades que potencian cumplimiento de derechos sociales .	86
CONCLUSIONES	89
RECOMENDACIONES	92
BIBLIOGRAFÍA.....	96
ANEXOS	102
ANEXO A: Normativa en materia de derechos sociales en Chile.....	102
ANEXO B: Legislación en materia de derechos sociales en Guatemala	107
ANEXO C: Aspectos institucionales del Programa Puente	111
ANEXO D: Aspectos institucionales del programa Mi Bono Seguro	114
ANEXO E: Pauta entrevista semiestructurada.....	116

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Matriz Integrada de DESC.....	19
Tabla 2: Matriz resumida de la dimensión de accesibilidad	20
Tabla 3: Matriz resumida de la dimensión de durabilidad	21
Tabla 4: Matriz resumida de la dimensión de calidad.....	22
Tabla 5: Matriz resumida de la dimensión de disponibilidad	23
Tabla 6: Matriz resumida de la dimensión de asequibilidad	24
Tabla 7: Matriz resumida de la dimensión de participación	25
Tabla 8: Matriz resumida de la dimensión de exigibilidad	26
Tabla 9: Indicadores estructurales sobre derechos sociales.....	32
Tabla 10: Criterios de calificación de indicadores estructurales sobre recepción de derechos.....	33
Tabla 11: Criterios de calificación de indicadores estructurales sobre capacidad estatal .	34
Tabla 12: Criterios de calificación de indicadores estructurales sobre contexto financiero	35
Tabla 13: Análisis de los derechos sociales en el diseño de un programa social.....	37
Tabla 14: Identificación de derechos	38
Tabla 15: Cuadro comparativo del reconocimiento de derechos sociales y procedimientos	50
Tabla 16: Indicadores estructurales para derechos sociales en Chile	56
Tabla 17: Indicadores estructurales de derechos sociales en Guatemala.....	60
Tabla 18: Análisis de derechos sociales en el diseño del programa Puente	64
Tabla 19: Análisis de derechos sociales en el diseño del programa “Mi bono seguro”	73
Tabla 20: Identificación de derechos.....	79

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Diagrama de flujo de proceso del diseño de un Programa social	36
--	----

CAPITULO I - INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE CASO

1. Antecedentes

Los derechos económicos, sociales y culturales han sido reconocidos internacionalmente. Primero con la incorporación que se hace de los mismos en 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos en la que se defendió un enfoque integral de la dignidad humana, una orientación consciente de que únicamente a través del disfrute de todos los derechos humanos las personas pueden alcanzar un nivel de vida digno. Luego son reconocidos específicamente con el Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales adoptado el 6 de diciembre de 1966 y su Protocolo Facultativo, aprobado por la Asamblea el 10 de diciembre de 2008. Estos también están declarados y reconocidos en otros instrumentos aplicables a la región, como la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre, adoptada el 2 de mayo de 1948; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada el 22 de noviembre de 1969; y el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado el 18 de noviembre de 1988.

Los derechos sociales son básicamente el derecho a la educación, salud, nivel de vida adecuado, al trabajo y seguridad social. Para velar por su reconocimiento, promoción y cumplimiento existen organismos internacionales y regionales, como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Organización Panamericana de la Salud. Además, cada país en su legislación interna ha reconocido los derechos sociales, algunos lo hacen en jerarquía constitucional, y otros en la legislación ordinaria, o simplemente en las políticas públicas que emprenden.

Por lo anterior, se espera que el Estado, entre cuyas responsabilidades está promover el bien común, diseñe e implemente políticas de protección social, para atender las principales necesidades de la población en materia de ingresos mínimos y acceso adecuado a servicios de salud, educación, trabajo decente, entre otros; independientemente del tipo de Estado que se proclame (Conservador, subsidiario, republicano, etc.). El Estado lo hace desde su calidad de garante de derechos humanos.¹

¹ Como señala Nikken en su texto *La protección de los derechos humanos: Haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales*, el rol garante del estado encuentra su fundamento en la Carta de las Naciones Unidas. En el Preámbulo se reafirma “la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres”. El artículo 56 de la misma Carta dispone que “todos los miembros se comprometen a tomar medidas, conjunta o separadamente en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55”, entre los cuales está “el respeto universal de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de todos”. Así también, en la Declaración Universal de Derechos Humanos se reafirma el compromiso de los Estados en proteger derechos fundamentales. Esta garantía además, está plasmada en el derecho internacional mediante la adopción y puesta en vigor de tratados a través de los cuales las partes se obligaran a respetar los derechos en ellos proclamados y que establecieran, al mismo tiempo, medios internacionales para su tutela.

El primer párrafo del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, señala que “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.” En este sentido el cumplimiento de los derechos debe entenderse en la totalidad de derechos, atendiendo a la indivisibilidad e interdependencia de estos, deben ser protegidos en su conjunto, para alcanzar un nivel de vida adecuado y la realización del ser humano.

Dentro del ámbito de la protección social no contributiva², los Estados en América Latina han utilizado como instrumento los programas de transferencias en efectivo o en especie, condicionadas o no a corresponsabilidades. Estos programas asumen como objetivo general reducir la pobreza y fomentar la creación de capital humano en individuos, familias y comunidades, esto último principalmente en las dimensiones centrales de educación, salud y nutrición (alimentación). Esta meta se da en dos niveles, en el corto plazo, aliviar la situación de pobreza en las familias, a través de apoyos materiales para la protección de niveles básicos de consumo; y en el largo plazo, incrementar el capital humano, los activos y las capacidades de las familias a fin de interrumpir la reproducción intergeneracional de la pobreza (León, 2008).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL, ha clasificado a los países de América Latina según el enfoque de protección social, en base a las características más relevantes de las políticas implementadas. Ha identificado que países como Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana tienen principalmente un enfoque de *protección como asistencia y acceso a la promoción*; en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay un enfoque de *protección social como garantía ciudadana*; y para Bolivia, Colombia, El Salvador, México y Panamá un *enfoque intermedio* entre el primero y el segundo enfoques (Cecchini y Martínez, 2011).

Todo el conjunto de normas, reglas, instituciones legales de reconocimiento y protección a los derechos humanos, han de ser parte fundamental en el diseño, implementación y monitoreo de planes, estrategias y políticas públicas sociales. Esto es a lo que se le ha llamado “enfoque de derechos”, aplicado a políticas y estrategias de desarrollo (Pautassi, 2009).

Como lo señala la CEPAL, en varios países de América Latina se ha avanzado en el reconocimiento legal de los derechos sociales. Sin embargo, este reconocimiento no debe entenderse como precondition para la puesta en marcha de políticas diseñadas con un enfoque de derechos, ni como garantía inmediata de su incorporación (Cecchini y Martínez, 2011).

El enfoque de derechos en las políticas de protección social pretende darles sustento y fortalecerlas; puede contribuir a definir con más precisión las obligaciones del Estado frente a los ciudadanos sujetos de derechos, cuyo incumplimiento active mecanismos de

² Como se verá más adelante en el marco teórico, la protección social tiene básicamente tres componentes para cumplir sus funciones: protección social contributiva, no contributiva y regulación del mercado laboral.

protección social; puede favorecer al empoderamiento y participación de los sectores excluidos, así como contribuir a la igualdad e inclusión social.

Si bien el componente legal es importante, es necesario hacer notar que no necesariamente las normas van a dar la viabilidad y efectividad a las políticas públicas de protección social, ya que en algunos casos la legislación ordinaria, según como esté diseñada, puede representar límites u obstáculos para la realización de garantías sociales, ya sea por la ineficiencia de procesos establecidos, inadecuados requisitos exigidos, carácter ambiguo de las prestaciones sociales, entre otros.

Con estos antecedentes, y situados en el contexto social actual, esta investigación está orientada a responder la siguiente pregunta **¿Cuáles son los potenciales riesgos y oportunidades derivados de las políticas públicas de protección social para el cumplimiento de los derechos sociales?**

Para responder a esta pregunta se hace necesario, revisar la legislación de derechos y garantías sociales y analizar cómo están recogidos estos derechos y los instrumentos para hacerlos valer (reglamentos, normas procedimentales, procesos administrativos y judiciales, instituciones, etc.), en países con diferentes enfoques de protección social. Establecer si la estructura y diseño de sus políticas de protección social, coinciden con la base legal de derechos sociales. Esto a través de la revisión del marco regulatorio de las políticas públicas que contienen y orientan programas sociales.

En este estudio de caso, se observan las políticas de protección social de dos países, Guatemala y Chile. El primero cuyas políticas son más bien de protección como asistencia y acceso a la promoción y el segundo cuya protección social es en general más garantista. Analizados los contextos legales e institucionales en materia de derechos sociales de cada país, se profundizarán en el programa “Puente” para el caso de Chile, y el programa “Mi bono seguro” de Guatemala.

Esta selección de países, con diferentes enfoques en los programas de protección social, nos permitirá enriquecer el análisis comparativo, en la identificación de posibles riesgos y oportunidades derivado del proceso de las políticas de protección social.

Guatemala y Chile, son dos países que por sus diferencias históricas, culturales, económicas, políticas y sociales, están en etapas de desarrollo diferentes. Para Guatemala, la protección social ha surgido varios años después que Chile, que desde 1924 creó el Seguro Obrero Obligatorio, y desde entonces ha venido sufriendo reformas para el desarrollo social.

Durante los años cuarenta y cincuenta, el gobierno guatemalteco logró avances significativos en materia de salud y educación. Se creó el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministerio de Trabajo, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se emitió el Código de Trabajo. Sin embargo, este proceso fue interrumpido por el golpe de Estado y la invasión del país por Estados Unidos en 1954, esto dio inicio al conflicto armado interno que duró 36 años. En 1996 se firman los Acuerdos de Paz. El país aún no se recupera totalmente de la guerra civil, muchos aún están excluidos (Martínez, J. 2013). Recién en el año 2008 se impulsa un conjunto de programas sociales para atención de los que se encuentran en situación de pobreza y vulnerabilidad.

Guatemala tiene un enfoque centrado en los pobres y vulnerables, en el que se da prioridad al desarrollo de políticas y programas de asistencia y promoción social, y no

está extendido para el conjunto de la ciudadanía. Esto podría ser explicado por la escasez de recursos, estructura del sistema, ineficacia de la normativa (Martínez, J. 2013).

Chile tiene una larga historia en cuanto a aplicación de políticas sociales. Fue uno de los pioneros en América Latina en ampliar la cobertura gratuita de la salud y educación y además comenzó tempranamente a implementar políticas de seguridad social para los trabajadores urbanos asalariados del sector formal. Desde la década pasada se aplicaron varias reformas en las áreas de salud y seguridad social así como políticas de reducción de la pobreza. Desde entonces, las estrategias de protección social se han convertido en un pilar central de los esfuerzos de la política social en Chile con una doble intención: aumentar la especialización de las políticas según los distintos grupos sociales y sus necesidades y definir una estrategia más inclusiva para proteger a toda la población de los diferentes riesgos. (Robles, 2013).

2. Objetivos del Estudio

Objetivo General

Identificar potenciales riesgos y oportunidades derivados de las políticas públicas de protección social con enfoque de derechos, a través del análisis comparativo de los programas sociales “Mi Bono Seguro” de Guatemala, y el programa “Puente” de Chile.

Objetivos Específicos

- a. Distinguir cómo están recogidos los derechos sociales en la legislación interna tanto de Chile como Guatemala, así como los procedimientos para garantizarlos.
- b. Determinar cómo están articuladas las normas sociales en el diseño de los programas sociales con distintos enfoques de protección social, específicamente el programa Mi Bono Seguro de Guatemala, y el programa Puente de Chile.
- c. Identificar componentes y elementos clave de derechos sociales para el diseño de políticas y programas social.

CAPITULO II - MARCO TEÓRICO

1. Revisión bibliográfica y documental

En este apartado se hace una revisión a la literatura sobre enfoque de derechos en las políticas de protección social, y se estudian los instrumentos internacionales que dan sustento a los derechos económicos, sociales y culturales, en adelante DESC.

1.1. Protección social y enfoque de derechos

Como señala Girotti, la protección social está asociada a la intervención del poder público para enfrentar los riesgos que refieren a vulnerabilidades relacionadas a las fases del ciclo de vida, a la pertenencia a colectivos discriminados (género, etnia, discapacidad) o asociadas a situaciones sociales, como el desempleo, enfermedad, discapacidad u otras. La necesidad de protección social de los más vulnerables está generada por la desigualdad social, que es causada por factores políticos, sociales, culturales o económicos. La mayor parte de los conceptos y sistemas de protección social van a tratar de reducir esas desigualdades, ya sea por razones de control social o éticas. (Girotti, 2001).

Las funciones de la protección social son garantizar un ingreso suficiente para sustentar condiciones dignas de vida, posibilitar el acceso a servicios sociales y de promoción y fomentar el trabajo decente. Al respecto es posible identificar tres componentes centrales que permiten cumplir estas funciones: la protección social no contributiva (frecuentemente conocida como asistencia social), protección social contributiva (conocida como seguridad social) y la regulación de mercados laborales. (Cecchini y Martínez, 2011).

La protección social no contributiva refiere a las transferencias en efectivo o especie sujetas o no a corresponsabilidades (PTC, pensiones sociales u otras), así como subsidios al consumo, pago de servicios. La protección social contributiva incluye los regímenes de pensiones contributivas (vejez, discapacidad, invalidez), seguros de salud, de empleo, licencias por maternidad/paternidad o enfermedad. La regulación del mercado laboral comprende la normativa y supervisión de estándares laborales orientados a fomentar y proteger el trabajo decente, negociación colectiva, seguridad en el trabajo, salarios mínimos, entre otras. (Cecchini y Martínez, 2011).

El acceso a un nivel adecuado de protección social es un derecho fundamental de todos los individuos reconocido por las normas Internacionales del trabajo y por las Naciones Unidas. Además, es considerado un instrumento para la promoción del bienestar humano y el consenso social, que favorece la paz social y es indispensable para lograrla, y por lo tanto para mejorar el crecimiento equitativo, la estabilidad social y el desempeño económico, contribuyendo a la competitividad.³

Cada vez que se habla de derechos humanos, se debe recordar que es el Estado el que tiene un papel activo en la protección de los mismos. Por lo que cuando una persona es violentada en cualquiera de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales, el Estado es responsable, ya sea porque es violador directo o porque no tomó

³ Definición de la Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: <http://ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/social-protection/lang--es/index.htm>

las medidas de protección necesarias para garantizar el pleno ejercicio del derecho violado al ciudadano, sujeto de derechos.

Para dar cumplimiento a estos derechos, principalmente los derechos sociales, el Estado diseña e implementa políticas públicas, con lo que recientemente se ha llamado “enfoque de derechos”. CEPAL ha publicado mucha bibliografía al respecto.

En materia de protección social, todos los derechos humanos son pertinentes. Comenzando con el derecho “a un nivel de vida adecuado” (que incluye alimentación, vestido, vivienda, cuidado médico, servicios sociales, así como seguridad social). Sin embargo, estos deberían expandirse a todo el rango de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (Artigas, 2005).

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha señalado que el enfoque de derechos se constituye más bien como un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que –desde el punto de vista normativo– está basado en las normas internacionales de derechos humanos y –desde el punto de vista operacional– está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos (OACNUDH, 2006)

Un enfoque de derechos humanos es normativo y se basa en el marco internacional de derechos humanos que considera a los ciudadanos “titulares de derechos” y a los Estados “sujetos de obligaciones”. Bajo un enfoque de derechos humanos, los Estados están obligados a proporcionar leyes, marcos regulatorios, programas y políticas que fortalecerán la capacidad de los hogares para manejar los riesgos y mejorar su estándar de vida. Igualmente, los Estados deben respetar los derechos humanos (es decir no violarlos) y proporcionar protección contra las violaciones por terceros. El enfoque exige fijar estándares mínimos, como formas básicas de educación, atención primaria de salud y requerimientos nutricionales. Igualmente, los ciudadanos pueden tomar sus propias decisiones, movilizarse, reclamar por sus derechos y beneficios y hacer al Estado responsable. La inclusión y la participación en las decisiones son cruciales para este proceso (Artigas, 2005).

Bajo este enfoque, la protección social no es solamente una cuestión de solidaridad o generosidad, sino una responsabilidad básica de los Estados (Artigas, 2005). Un enfoque de derechos humanos no prescribe las políticas públicas que los Estados deben adoptar, ya que los Estados tienen la facultad de formular las políticas públicas que sean más adecuada a sus propias circunstancias. Sin embargo, el debido cumplimiento de las normas internacionales y nacionales de derechos humanos impone ciertas obligaciones de conducta y de resultado. Esto significa que las Políticas públicas no sólo deben tender a un mayor disfrute de los derechos humanos de toda la población, sino que además, los procesos a través de los cuales se diseña, implementa y evalúan las políticas públicas deben estar en consonancia con los estándares de derechos humanos (Sepulveda, 2014)

En materia de protección social, existe una amplia variedad de disposiciones constitucionales que son importantes para el desarrollo de un enfoque de derechos. Por ejemplo, nos encontramos que dentro del amplio listado de DESC consagrados en las constituciones de la región se incluye, en varias de ellas, el derecho a la seguridad social entendido en su ámbito contributivo y no contributivo. Asimismo, se deben tener en cuenta las disposiciones que consagran la igualdad de trato, la prohibición de toda forma de discriminación y la obligación de tomar medidas afirmativas para la protección de ciertos grupos que han sufrido de discriminación estructural o que son vulnerables.

Otras disposiciones constitucionales, tales como las que consagran el derecho de participación de la población en la formulación de las políticas, el principio de rendición de cuentas, el acceso a la información y las relativas a la descentralización político administrativa son también relevantes y deben guiar el establecimiento de programas de protección social (Sepulveda, 2014).

Victor Abramovich señala que uno de los principales aportes del enfoque de derechos es dotar a las estrategias de desarrollo de un marco conceptual explícito, del cual puedan inferirse elementos valiosos como mecanismos de responsabilidad, la igualdad y la no discriminación, la participación y el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos. Ese marco conceptual podría contribuir además a definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los principales derechos humanos involucrados en una estrategia de desarrollo, tanto económicos, sociales y culturales como civiles y políticos. Si bien, los derechos no dicen mucho acerca del contenido de las políticas, sí pueden decir algo sobre la orientación general de ellas y brindar un marco conceptual que guíe su formulación e implementación.

Esto quiere decir que el enfoque basado en derechos establece obligaciones correlativas cuyo incumplimiento activará diferentes mecanismos de responsabilidad o de garantías. En líneas generales, el enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado (Abramovich, 2006).

Por otro lado, si bien la pobreza está relacionada con la insuficiencia de recursos económicos (de ingresos personales, por ejemplo) esto no significa forzosamente que los factores económicos sean los principales causantes de la pobreza. Ciertas prácticas culturales y algunos marcos políticos y jurídicos que facilitan o promueven la discriminación contra ciertos individuos o grupos, como las mujeres, los indígenas o las minorías étnicas, actúan como mecanismos de exclusión social que causan o contribuyen a causar pobreza (Abramovich, 2006).

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha señalado que en un enfoque de derechos humanos, los planes, las políticas y los procesos de desarrollo están anclados en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes establecidos por el derecho internacional. Ello contribuye a promover la sostenibilidad de la labor de desarrollo, potenciar la capacidad de acción efectiva de la población, especialmente de los grupos más marginados, para participar en la formulación de políticas, y hacer responsables a los que tienen la obligación de actuar.

En vista de ello, y aun cuando no existe una receta universal para el enfoque de derechos, los organismos de las Naciones Unidas han realizado un esfuerzo para delimitar dicho enfoque, acordando un conjunto de atributos fundamentales (OACNUDH, 2006):

- 1) Cuando se formulen las políticas y los programas de desarrollo, el objetivo principal deberá ser la realización de los derechos humanos.
- 2) Un enfoque basado en los derechos humanos identifica a los ciudadanos y ciudadanas como titulares de éstos, el contenido de los derechos, y los correspondientes titulares de deberes y las obligaciones (Estado), procurando fortalecer las capacidades de los primeros para demandar su vigencia y de los segundos, para realizarlos o crear condiciones para su vigencia.

3) Los principios y las normas contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos deben orientar toda la labor de cooperación y programación del desarrollo en todos los sectores y en todas las fases del proceso de programación.

1.2. Instrumentos internacionales en materia de derechos sociales

Los instrumentos internacionales, conforman un conjunto de disposiciones legales reconocidas a nivel internacional. Los cuales una vez ratificados por un Estado, entran a formar parte de la legislación aplicable a los asuntos internos del país y fijan estándares dirigidos a orientar las políticas públicas, los que luego van a ser la norma en que se basarán las intervenciones de los mecanismos de supervisión —o posiblemente del poder judicial— para verificar si las políticas y medidas adoptadas se ajustan o no a ellos (Abramovich, 2006).

Chile y Guatemala forman parte del sistema universal de protección de derechos humanos. Han ratificado diversos instrumentos internacionales que reconocen, promueven y protegen los derechos humanos. Asimismo, han aceptado la competencia de la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al haber ratificado la Carta de la OEA.

A continuación se citan los instrumentos en materia de protección de derechos sociales más relevantes para este estudio.

a) Declaración Universal de los Derechos Humanos, (Naciones Unidas, 1948).

Esta Declaración fue adoptada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Es el primer instrumento de carácter internacional que reconoce los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. El cual se convierte en el fundamento para el posterior desarrollo de múltiples instrumentos internacionales que reconocen los distintos derechos humanos. En cuanto a los derechos sociales refiere a:

El **derecho al trabajo** que tiene toda persona, estipulado en el artículo 23, así como a la libre elección de su trabajo, en condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

El artículo 25 señala que “Toda persona tiene **derecho a un nivel de vida adecuado** que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.”

El artículo 26 contempla el **derecho a la educación** que tiene toda persona. “La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.”

b) Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre
(Organización de Estados Americanos, 1948)

Adoptada el 2 de mayo de 1948 por la IX Conferencia Internacional Americana realizada en Bogotá, la misma que crea de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Está compuesta por varios considerandos, un preámbulo y dos capítulos; el primero dedicado a los derechos y el segundo a las obligaciones. Y a lo que concierne a nuestro estudio sobre los derechos sociales, reconoce los mismos, estableciendo:

En el artículo 11, se reconoce el **derecho de toda persona a que su salud sea preservada** por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad.

El artículo 12, consigna el **derecho a la educación**, "...la que debe estar inspirada en los principios de libertad, moralidad y solidaridad humanas. Asimismo tiene el derecho de que, mediante esa educación, se le capacite para lograr una digna subsistencia, en mejoramiento del nivel de vida y para ser útil a la sociedad."

El artículo 14, reconoce el **derecho al trabajo** y a una justa retribución, "Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo.", asimismo, el derecho al descanso y a su aprovechamiento."

En el artículo 16, establece que "Toda persona tiene **derecho a la seguridad social** que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia."

c) Convención Americana sobre Derechos Humanos. (Organización de los Estados Americanos, 1966).

Adoptada el 22 de noviembre de 1969 en San José de Costa Rica, más conocida como el Pacto de San José. Ratificada por el Chile el 21 de agosto de 1990, y por Guatemala el 25 de mayo de 1978.

Esta convención dedica el capítulo tres a los derechos económicos, sociales y culturales, y como único artículo el número 26 que establece: "Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados"

d) Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
(Organización de los Estados Americanos, 1988).

Adoptado el 18 de noviembre de 1988, este instrumento adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos, trata de forma más amplia los derechos económicos, sociales y culturales a los que se refiere muy brevemente en dicha convención. Tanto Guatemala como Chile son Estados signatarios de este instrumento.

Guatemala lo adopta y ratifica el 30 de mayo de 2000, mientras que Chile aún no lo ratifica.

Así, en el artículo 6, establece que el **derecho de toda persona 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. Establece también que “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.”

También reconoce sobre las condiciones, justas equitativas y satisfactorias del trabajo, así como derechos sindicales.

Asimismo, el artículo 9 reconoce el **derecho a la seguridad social**, al señalar que “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa.”

Por su parte el artículo 10 consagra el **derecho a la salud**, al que tiene toda persona, “...entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.” Señala que “...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, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad; b. La extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado; 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.”

En cuanto al **derecho a la alimentación**, el artículo 12 señala que: “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. 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.

El artículo 13 se refiere al **derecho a la educación** que tienen todas las personas. “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.

Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación: a) la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b) la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; c) la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita; d) se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; e) se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.”

e) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
(Naciones Unidas, 1966).

Adoptado el 6 de diciembre de 1966, por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Es un tratado más específico que reconoce los derechos económicos, sociales y culturales, y establece mecanismos para su protección y garantía. En este, los Estados firmantes se comprometen a trabajar para la concesión de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas, incluidos los derechos laborales y los derechos a la salud, la educación y un nivel de vida adecuado, como se amplía en el punto siguiente de este capítulo.

f) Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos y Sociales. (Naciones Unidas, 2008).

Aprobado por la Asamblea el 10 de diciembre de 2008. Entra en Vigor el 5 de mayo de 2013. Guatemala y Chile lo han firmado pero aún no lo han ratificado.

En el entendido que un protocolo facultativo es un documento añadido que complementa y desarrolla los procedimientos para el cumplimiento de derechos y no la creación de nuevos derechos, por medio de este texto los Estados parte consideran en el preámbulo del mismo que “...para asegurar mejor el logro de los propósitos del Pacto y la aplicación de sus disposiciones, sería conveniente facultar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante denominado el Comité) para desempeñar las funciones previstas en el presente Protocolo...”. Este Comité se estableció por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas el 28 de mayo de 1985, para desempeñar las funciones de supervisión del Pacto.

Este protocolo viene a equiparar a los DESC con los derechos civiles y políticos, en cuanto que no existía hasta este momento un ente encargado de verificar cumplimiento del PIDESC, como si estuvo establecido el Comité de Derechos Humanos para velar por el cumplimiento del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, desde su adopción.

El Protocolo Facultativo establece la competencia del comité para recibir y examinar comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas que aleguen ser víctimas de una violación por un Estado parte, de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos por el Pacto. El Comité examinará la

comunicación cerciorado de que se han agotado todos los recursos a lo interno del Estado. Esto significa que por primera vez, los derechos económicos, sociales y culturales pueden ser justiciables a nivel internacional, a través del mecanismo de denuncia.

El Protocolo Facultativo fortalece la capacidad de las personas para reclamar sus derechos económicos, sociales y culturales no sólo ante el sistema internacional, sino también a nivel regional y nacional, fomentando el desarrollo de recursos efectivos. Sin embargo, para países como Chile y Guatemala que aún no lo ratifican, esto todavía no es posible.

Del mismo modo, este protocolo sirve para aclarar las obligaciones de los Estados con respecto a estos derechos humanos, contribuyendo a la adopción de políticas afirmativas y de acceso a la justicia a nivel nacional.

Estos son los instrumentos generales más relevantes base para nuestro análisis. Sin embargo cabe mencionar, que existen diversos tratados, convenios, declaraciones, convenciones específicos en materia de cada uno de los derechos sociales que analizamos, que directa o indirectamente buscan su reconocimiento y cumplimiento. Así por ejemplo en materia de derechos laborales, podemos mencionar algunos de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo: Convenio sobre la protección del salario de 1949, el convenio sobre la abolición del trabajo forzoso de 1957; y en materia de derecho laboral colectivo están los Convenios sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación de 1948 y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva.

2. Marco conceptual

Este apartado refiere a los conceptos, definiciones y dimensiones básicas que orientan el sentido general de esta investigación.

2.1. Definición y naturaleza de los DESC

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) son derechos humanos vinculados a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas en ámbitos como el trabajo, la alimentación, la salud, la vivienda, la seguridad social, la educación, la cultura, el agua y el medio ambiente.

Estos derechos se encuentran reconocidos en los diferentes instrumentos legales internacionales ya mencionados en el punto anterior. Y su exigibilidad y cumplimiento varía de un país a otro, según se encuentren reconocidos y se hayan establecido procedimientos y mecanismos para hacerlos valer.

En cuanto a su naturaleza, estos derechos, son en esencia derechos humanos cuyo fundamento se encuentra centrado en la dignidad humana.⁴ Están ubicados dentro del grupo de derechos fundamentales que tienen como objetivo primordial garantizar el

⁴ Humberto Nogueira Alcalá define la dignidad de la persona como el rasgo distintivo de los seres humanos respecto a los seres vivos, la que constituye a la persona como un fin en sí mismo, impidiendo que sea considerada un instrumento o medio para otro fin, además de dotarlo de capacidad de autodeterminación y de realización del libre desarrollo de la personalidad.

bienestar económico, el acceso al trabajo, la educación y a la cultura, de forma tal que asegure el desarrollo de los seres humanos.⁵

Tradicionalmente se ha escrito sobre el carácter positivo de los DESC, es decir acciones positivas y progresivas por parte del Estado a diferencia del carácter negativo de los derechos civiles y políticos en los que el Estado tiene más bien obligaciones negativas, de impedir que estos se violen. Sin embargo, esto no es así, ya que si bien es cierto que los DESC requieren más de las obligaciones de hacer (prestaciones del Estado) ya ha quedado demostrado, que derechos como el trabajo por ejemplo, el Estado no solo debe adoptar medidas para garantizarlo, sino evitar y procurar la abstención de actos en desmedro de este derecho. Por el lado contrario, derechos como la vida, exige al Estado no solo evitar su menoscabo, sino también garantizarlo, mediante la legislación, programas de protección a la vida, incluso la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales que posibiliten una vida digna. (Abramovich y Curtis, 2002).

Otra razón por la que se ha negado o cuestionado a la exigibilidad de los DESC, es por la división que en su momento se hizo de los dos pactos internacionales diferentes.⁶ Sin embargo, a pesar de esto, tanto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos como en el PIDESC, sus preámbulos hacen referencia a la indivisibilidad de los derechos, es decir la garantía de todos en su conjunto. Así entonces, debe entenderse que para disfrutar plenamente de derechos civiles y políticos, debe tenerse un nivel de educación adecuada para poder ejercer derechos como la libertad de expresión, participar en elecciones representativas, etc. Es decir, deben entenderse los derechos humanos en su integralidad e indivisibilidad.

Además, ambos pactos internacionales, tienen un organismo internacional que verifica su cumplimiento, a pesar de que el Comité de Derechos Humanos, fue establecido primero con la creación del PIDCP para velar por el cumplimiento del PIDCP, con el Protocolo facultativo del PIDESC se crea el Comité de DESC, para verificar cumplimiento de estos derechos.

La reciente aprobación del protocolo, abre una histórica vía para la exigibilidad a través de los tribunales de las vulneraciones de los DESC, equiparando los derechos de las víctimas de derechos humanos y creando un espacio más para poder exigir responsabilidades a un Estado por incumplimiento de obligaciones voluntariamente adquiridas al firmar y ratificar el PIDESC (Mendiola, 2009).

Este protocolo, junto con el trabajo realizado por el Comité DESC estas últimas décadas y la inestimable labor desarrollada por la sociedad civil internacional, están situando a

⁵ En la actualidad, clasificar a los derechos humanos en subdivisiones o generaciones carece de fundamento teórico y de sentido práctico, debido a la integralidad e indivisibilidad que caracteriza a los derechos humanos.

⁶ Marta Mendiola de Amnistía Internacional, en su texto sobre La exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Naciones Unidas, señala que “El alto grado de confrontación existente entre los dos bloques políticos de la época, el soviético y el occidental, y la presión ejercida por este último, negándose a aceptar el mismo nivel de obligatoriedad para los DESC con respecto a los civiles y políticos y amenazando incluso con abandonar el incipiente sistema internacional de protección de derechos humanos, condujo a que finalmente la Asamblea General adoptase dos Pactos diferenciados.”

los DESC al mismo nivel de obligatoriedad para los Estados que los derechos civiles y políticos, respetando y haciendo efectiva la indivisibilidad proclamada por la Declaración Universal, ya que esta no incorporó ninguna limitación en la justiciabilidad de los DESC (Mendiola, 2009).

2.2. Características de los DESC

Las características fundamentales de los derechos humanos han sido proclamadas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Por lo que para los DESC, las características siguen siendo estas mismas, y a continuación se enuncian.

Universalidad de los derechos humanos

Todas las personas por el simple hecho de serlo, tienen todos los derechos establecidos en los distintos ordenamientos nacionales e internacionales aplicables. Así lo establece el artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.”

Inalienables e intransferibles

La inalienabilidad significa que nadie puede despojar a una persona de sus derechos. Tampoco una persona puede, sin afectar su dignidad, renunciar a sus derechos o negociarlos. Tampoco el Estado puede disponer de los derechos de los ciudadanos. Se entiende que en situaciones extremas algunos derechos pueden ser limitados o suspendidos, pero nunca alienados (eliminados, extinguidos).

Imprescriptibles

Los derechos humanos no prescriben ni caducan nunca. Una persona los posee durante toda su vida, y debe garantizarse su pleno disfrute.

Inviolables

Nadie puede lesionar o atentar contra los derechos humanos de una persona. El Estado tiene un papel fundamental en la protección, promoción y cumplimiento de estos derechos, por su rol garantista ya mencionado.

Indivisibles e interdependientes

Los derechos humanos están relacionados entre sí, y no existe jerarquía de importancia entre ellos, unos no son más importantes que otros. La negación de algún derecho en particular significa poner en peligro el conjunto de la dignidad de la persona, por lo que el disfrute de algún derecho no puede hacerse a costa de los demás. Es así, como no se puede por ejemplo, disfrutar plenamente del derecho a la educación si no se está bien alimentado.

2.3. Principios transversales para la aplicación de los DESC

Los principios que se enuncian a continuación son los que se encuentran plasmados en general, en el artículo 2 del PIDESC. Además, estos han sido establecidos por las Naciones Unidas para el ejercicio de cualquier derecho.⁷

Progresividad y no regresión

La no regresión consiste en que una vez que se ha alcanzado un nivel de satisfacción de los derechos, éste debe ser mantenido.

En cuanto a la progresividad (*Pro Homine*), el Artículo dos del PIDESC, establece que los Estados Parte se comprometen a lograr progresivamente, mediante medios apropiados, la plena efectividad de los DESC.

Respecto a este principio, el Comité de los DESC ha repetido a lo largo de sus interpretaciones que la letra del PIDESC no justifica la inactividad de los gobiernos. Es decir, los Estados tienen la obligación de proceder de la forma más rápida y eficaz para hacer efectivos los derechos. Asimismo, los Estados tienen obligaciones inmediatas de adoptar dichas medidas. Deben conseguir que la adopción de leyes, políticas y prácticas no tengan como efecto directo o indirecto la discriminación en el acceso y disfrute de los derechos, y garantizar por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos (Mendiola, 2009).

Por lo que no obstante el reconocimiento de la limitación de recursos, el sistema internacional de derechos humanos especifica algunas obligaciones esenciales que se exigen que los Estados garanticen, con efecto inmediato, determinados niveles mínimos de disfrute de diversos derechos humanos. Los Estados tienen una obligación fundamental de garantizar por lo menos los niveles esenciales mínimos de diversos derechos, con inclusión de los derechos a la alimentación y la vivienda adecuadas, la protección de la salud y la educación (OACNUDH, 2004).

En ese sentido, se habla del cumplimiento mínimo de los derechos sociales, lo cual implica la protección de estos derechos consagrados en los diferentes instrumentos internacionales. Esto sin menoscabar, que los Estados están obligados a propiciar su ampliación de forma progresiva.

Por eso, este principio busca la maximización de los derechos. Se sostiene que este es el principio guía del tema de la maximización de los derechos fundamentales en general, la cual implica que debe dárseles una mayor extensión y minimizar los casos en que se restrinjan (Ramírez Patiño, 2014).

En el presente estudio, nos centramos básicamente en los derechos mínimos para el análisis, sin menospreciar la progresividad que debe estar incluida en las acciones del Estado, como su obligación y compromiso. Entendiendo los mínimos, como lo ha señalado Philip Alston Ex presidente del Comité de los DESC, “la consecuencia lógica de la expresión “derechos”. En otras palabras, no habría justificación para elevar un reclamo, con todo lo que ello significa, si su contenido normativo es tan indeterminado que los que los alegan en realidad no tendrían ningún derecho. Siendo derecho debe dar

⁷ PNUD (2005) Los derechos humanos en el PNUD. Nota práctica. Nueva York, PNUD.

lugar a un derecho mínimo absoluto, en ausencia del cual se debe considerar que el Estado viola sus obligaciones”. (Ciprian, 2009).

Uso máximo de los recursos disponibles

Los gobiernos deben mostrar que están haciendo uso máximo de los recursos disponibles hacia el cumplimiento de los derechos humanos. La disponibilidad de los recursos no sólo depende del nivel de la riqueza de una economía y su tasa de crecimiento; esto además depende de cómo los estados movilizan los recursos de las personas que viven bajo su jurisdicción para financiar sus obligaciones en el cumplimiento de los derechos humanos (Villagómez, 2014).

La satisfacción de niveles mínimos de los derechos económicos y sociales

El Estado debe poner como prioridad, por encima de otros objetivos, el garantizar un nivel mínimo de derechos a sus ciudadanos (Villagómez, 2014).

Igualdad y no discriminación.

El Artículo 2 del PIDESC, señala que “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

Participación, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad

Los gobiernos están obligados a proveer mecanismos mediante los cuales las personas puedan saber del gasto del Estado, puedan participar en asuntos políticos y puedan adquirir información acerca de las políticas públicas que realiza el Estado (Villagómez, 2014).

2.4. Definición de derechos y garantías sociales

Los derechos sociales constituyen el conjunto de derechos referidos a la realización integral de la persona humana, los que responden a alcanzar la igualdad y la dignidad humana, cuya exigibilidad requiere de la protección por parte del Estado.

El conjunto de derechos sociales se conforma por los siguientes:

- Derecho a la educación

El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1966) establece que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. La educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

Este derecho consiste en garantizar que todos y todas puedan acceder a la educación primaria gratuita y de forma obligatoria; educación secundaria generalizada y accesible a todos, y facilitar acceso a la educación superior, todo esto en condiciones de calidad, adaptabilidad y disponibilidad.

- **Derecho a la salud**

Según la OMS, el derecho a la salud es garantizar que los seres humanos gocen del grado máximo de salud que se pueda lograr. Incluye el acceso a una atención sanitaria oportuna, aceptable, asequible y de calidad satisfactoria. Para lo cual, los Estados deben crear las condiciones que permitan que todas las personas puedan vivir lo más saludablemente. El derecho a la salud no debe entenderse como el derecho a estar sano (OMS, 1946).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) reconoce el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

El artículo 12 del citado Pacto establece que, entre las medidas que se deberán adoptar a fin de asegurar la plena efectividad del derecho a la salud, figurarán las necesarias para: La reducción de la mortalidad infantil y garantizar el sano desarrollo de los niños; el mejoramiento de la higiene del trabajo y del medio ambiente; la prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; la creación de condiciones que aseguren el acceso de todos a la atención de la salud.

- **Derecho a un nivel de vida adecuado**

Este derecho comprende todos aquellos derechos inherentes al ser humano que le permitan satisfacer necesidades básicas indispensables para su desarrollo. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) establece que es el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.

La Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el año 2000 han establecido que "el concepto de "vivienda adecuada"... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable".

Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación define el derecho a la alimentación como un derecho humano universal que permite que las personas tengan acceso a una alimentación adecuada y a los recursos necesarios para tener en forma sostenible seguridad alimentaria. Este derecho representa no sólo un compromiso moral o una opción de políticas, sino que en la mayoría de los países constituye un deber de derechos humanos jurídicamente obligatorio de acuerdo a las normas internacionales de derechos humanos que han ratificado (FAO, 2014).

- **Derecho al trabajo**

Este derecho consiste en garantizar que todas las personas puedan acceder libremente a un empleo decente y adecuado a su capacidad física e intelectual, con condiciones equitativas y satisfactorias, y con prestaciones mínimas de protección a los trabajadores.

El derecho al trabajo incluye el derecho a un salario justo y equitativo y bajo el principio de igualdad salarial, seguridad e higiene en el trabajo, jornadas de trabajo adecuadas,

descansos y vacaciones, oportunidades de crecimiento dentro del lugar de trabajo. También comprende los derechos de sindicalización y huelga.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) establece que entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes del Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

- **Derecho a la seguridad social**

El artículo 16 de la Declaración Americana de los Derechos y deberes del hombre (1948) señala que “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.” Es decir, este derecho se refiere principalmente a la cobertura de las necesidades socialmente reconocidas, como salud, vejez o discapacidades.

Por otro lado, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, para verificar el cumplimiento de obligaciones y logro de estos derechos, ha emitido una serie de Observaciones de carácter general que los Estados Parte deben de tener en cuenta para el pleno cumplimiento de los DESC. Estas observaciones han consistido principalmente en el desarrollo más amplio y preciso de los DESC. Las que interesan para el presente estudio son las siguientes:

- Observación General N° 12 del Comité de DESC, sobre el derecho a una alimentación adecuada (relacionada con el artículo 11 PIDESC);
- Observación General N° 13 del Comité de DESC, sobre el derecho a la educación (relacionada con el artículo 13 PIDESC);
- Observación General N° 14 del Comité de DESC, sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (relacionada con el artículo 12 PIDESC);
- Observación General N° 4 del Comité de DESC, sobre el derecho a una vivienda adecuada (relacionada con el párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC);
- Observación General N° 18, sobre el derecho al trabajo (relacionada con el Artículo 6 del PIDESC);
- Observación General N° 19, sobre el derecho al trabajo (relacionada con el Artículo 9 del PIDESC).

Para comprender mejor el contenido de estas Observaciones Generales, se estudian los derechos sociales en distintas dimensiones. En la teoría, dichas dimensiones, pueden ser referidas también a criterios o atributos de los derechos. En el presente estudio, se denominan indistintamente dimensiones o criterios.

Siguiendo a Leonardo Moreno Núñez, propone una matriz de dimensiones que integra los DESC, en base a estas Observaciones Generales. Para llegar a dicha matriz el autor utiliza las dimensiones, aspectos y elementos de las propias Observaciones Generales

que permiten sintetizar las presentes para cada derecho específico. Las dimensiones o criterios son los siguientes: Acceso, calidad, disponibilidad, protección financiera, permanencia o durabilidad, participación y exigibilidad. Se utilizan también cuatro criterios transversales que son: Aceptabilidad y buen trato, Adaptabilidad, No discriminación y Actualización. Estos cuatro criterios están presentes en el Pacto y en Observaciones Generales, entre otros documentos oficiales. (Moreno Núñez, 2004). A continuación se presenta la matriz:

CRITERIOS	VIVIENDA	ALIMENTACIÓN	SALUD	EDUCACIÓN
Accesibilidad	Accesibilidad	Accesibilidad física	Accesibilidad, información	Accesibilidad
Durabilidad	Seguridad jurídica			Permanencia
Calidad	Habitabilidad, Disponibilidad de servicios, lugar, adecuación cultural	Inocuidad y satisfacción	Calidad	Habilitante
Disponibilidad Oportuna	Lugar	Disponibilidad, Accesibilidad física	Disponibilidad, oportunidad	
Asequibilidad	Asequibilidad, Gastos soportables	Accesibilidad Económica	Asequibilidad	Asequibilidad
Participación	Participación		Participación	
Exigibilidad	Reclamos y recursos judiciales	Transversal	Transversal	Transversal
Aceptabilidad y Buen trato	Consentimiento	Aceptabilidad	Aceptabilidad	Aceptabilidad
Adaptabilidad	Adecuación cultural	Adecuación cultural		Adaptabilidad
No discriminación	Transversal	Transversal	Transversal	Transversal
Actualización	Transversal	Transversal	Transversal	Transversal

Tabla 1: Matriz Integrada de DESC

Fuente: Elaboración de Leonardo Moreno en su tesis doctoral Garantías Sociales en Políticas de Vivienda en Chile y España.

El autor realiza una profundización, siguiendo los criterios generales ya señalados, de cada uno de los derechos de vivienda, alimentación, salud y educación. Dado que este autor no considera el derecho al trabajo ni el derecho a la seguridad social para su estudio, en las matrices de dimensiones se integran estos derechos, siguiendo los mismos criterios y aspectos que analiza, y también en base a las Observaciones Generales del Comité de DESC y al PIDESC. A continuación se presentan las matrices resumidas por cada dimensión:

ACCESIBILIDAD		
Derechos Sociales	Aspectos	Definición
Alimentación (Observación general N° 12 del Comité de DESC)	A qué se puede acceder	(Ptos. 8 y 26) Alimentación adecuada: la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura <u>determinada</u> .
	Quiénes pueden acceder	(Pto. 13) Todos tienen derecho a acceder a la alimentación. Debe priorizarse los grupos particularmente desfavorecidos.
Educación (Observación general N° 13 del Comité de DESC)	A qué se puede acceder	Artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. La educación debe orientarse al desarrollo del sentido de la dignidad de la personalidad humana, debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre y debe favorecer la comprensión entre todos los grupos étnicos, y entre las naciones y los grupos raciales y religiosos. (Pto. 6b) La accesibilidad consta de tres dimensiones: No discriminación, accesibilidad material y accesibilidad económica.
	Quiénes pueden acceder	(Ptos. 22, 23 y 24) El derecho a la educación fundamental o básica se aplica a todos los que todavía no han satisfecho sus necesidades básicas de aprendizaje.
Salud (Observación general N° 14 del Comité de DESC)	A qué se puede acceder	(Ptos. 3 y 11) Derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones a las cuales las personas puedan llevar una vida sana, accesible sin discriminación. Factores extensivos: Alimentación y nutrición, vivienda, agua limpia y potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano, educación e información sobre salud, incluida salud sexual y reproductiva.
	Quiénes pueden acceder	(Pto. 1) Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente.
	Información	(Pto. 12b) Acceso a información que comprende derecho a solicitar, recibir y difundir información e ideas acerca de las cuestiones relacionadas con la salud.
Vivienda (Observación general N° 4 del Comité de DESC)	A qué se puede acceder	(Pto. 7) Derecho a una vivienda adecuada, lo que significa disponer de un lugar donde poderse aislar, espacio, seguridad, iluminación y ventilación adecuadas; una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.
	Quiénes pueden acceder	(Pto. 6) El derecho a una vivienda adecuada se aplica a todos.
Trabajo (Observación general N° 18 del Comité de DESC)	A qué se puede acceder	Toda persona tiene el derecho a trabajar para poder vivir con dignidad. El derecho al trabajo sirve para la supervivencia del individuo y de su familia; y contribuye también, en tanto que el trabajo es libremente escogido o aceptado, a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad.
	Quiénes pueden acceder	(Pto. 22 de la OG No.5) Según las Normas Uniformes, las personas con discapacidad, han de tener las mismas oportunidades de empleo productivo y remunerado en el mercado de trabajo.
	Información	Comprende el derecho de procurar, obtener y difundir información sobre los medios para obtener acceso al empleo mediante el establecimiento de redes de información sobre el mercado del trabajo.
Seguridad Social (Observación general N° 19 del Comité de DESC)	A qué se puede acceder	(Pto. 27) Las prestaciones deben concederse oportunamente, y los beneficiarios deben tener acceso físico a los servicios de seguridad social con el fin de obtener las prestaciones y la información, y hacer las cotizaciones cuando corresponda. Debe abarcar: Salud, enfermedad, vejez, desempleo, accidentes laborales, prestaciones familiares, maternidad, discapacidad, atención a sobrevivientes y huérfanos.
	Quiénes pueden acceder	(Pto. 23) Todas las personas deben estar cubiertas por el sistema de seguridad social, incluidas las personas pertenecientes a los grupos más desfavorecidos o marginados, sin discriminación. Para garantizar la cobertura de todos, resultarán necesarios los planes no contributivos.
	Información	(Pto. 26) El sistema debe establecerse en el marco de la legislación nacional y garantizar el derecho de las personas y las organizaciones a recabar, recibir y distribuir información sobre todos los derechos ofrecidos por la seguridad social de manera clara y transparente.

Tabla 2: Matriz resumida de la dimensión de accesibilidad

Fuente: Elaboración propia en base a las Matrices de derechos sociales presentadas por Leonardo Moreno en su tesis doctoral Garantías Sociales en Políticas de Vivienda en Chile y España.

DURABILIDAD		
Derechos Sociales	Aspectos	Definición
Alimentación (Observación general N° 12 del Comité de DESC)	Transversal	
Educación (Observación general N° 13 del Comité de DESC)	Permanencia.	(Pto. 24) La educación fundamental, es un componente integral de la educación de adultos y de la educación permanente.
Salud (Observación general N° 14 del Comité de DESC)	Transversal	
Vivienda (Observación general N° 4 del Comité de DESC)	Seguridad jurídica	(Pto. 8a) Sea cual fuere el tipo de tenencia (arriendo, vivienda en cooperativa, propiedad privada, vivienda de emergencia, asentamientos informales, ocupación), todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.
Trabajo (Observación general N° 18 del Comité de DESC)	Permanencia	(Pto. 32) Gozar del derecho al trabajo en forma permanente.
Seguridad Social (Observación general N° 19 del Comité de DESC)	Transversal	(Ptos. 11 y 17) El derecho a recibir las prestaciones no debe estar supeditado a la antigüedad en el empleo, la duración del seguro o el pago de cotizaciones. Los planes también deben ser sostenibles, incluidos los planes de pensiones, a fin de que las generaciones presentes y futuras puedan ejercer este derecho

Tabla 3: Matriz resumida de la dimensión de durabilidad
Fuente: Elaboración propia en base a las Matrices sobre derechos Sociales presentadas por Leonardo Moreno en su tesis doctoral Garantías Sociales en Políticas de Vivienda en Chile y España.

CALIDAD		
Derechos Sociales	Aspectos	Definición
Alimentación (Observación general N° 12 del Comité de DESC)	Satisfacción e inocuidad	(Pto. 9) Se debe satisfacer en calidad y cantidad las necesidades alimentarias sin sustancias nocivas.
Educación (Observación general N° 13 del Comité de DESC)	Habilitante	(Ptos. 9, 12, 16) Educación primaria, secundaria, enseñanza técnica y profesional. (Pto.27) Mejorar continuamente condiciones materiales del cuerpo docente. (Ptos. 49 y 54) Establecer y mantener un sistema transparente y eficaz en el cumplimiento de objetivos de la educación.
Salud (Observación general N° 14 del Comité de DESC)	calidad	(Pto. 12d) Personal médico capacitado, medicamentos y equipo hospitalario científicamente aprobados y en buen estado, agua limpia potable y condiciones sanitarias adecuadas.
Vivienda (Observación general N° 4 del Comité de DESC)	Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.	(Pto. 8b) Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.
	Habitabilidad	(Pto. 8d) La vivienda debe ser habitable, en el sentido de ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y protegerlos del frío, humedad, el calor, lluvia, viento u otras amenazas para la salud, riesgos estructurales y vectores de enfermedad.
	Lugar	(Pto. 8f) La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales.
Trabajo (Observación general N° 18 del Comité de DESC)	calidad	(Parte II inciso c) Gozar del derecho al trabajo en condiciones justas y favorables de trabajo, en particular a condiciones laborales seguras, el derecho a constituir sindicatos y el derecho a elegir y aceptar libremente empleo.
Seguridad Social (Observación general N° 19 del Comité de DESC)	calidad	(Ptos. 13 al 21) Acceso adecuado a las prestaciones sociales.

Tabla 4: Matriz resumida de la dimensión de calidad

Fuente: Elaboración propia en base a las Matrices sobre derecho sociales presentadas por Leonardo Moreno en su tesis doctoral Garantías Sociales en Políticas de Vivienda en Chile y España.

DISPONIBILIDAD		
Derechos Sociales	Aspectos	Definición
Alimentación (Observación general N° 12 del Comité de DESC)	Disponibilidad.	(Ptos. 7, 8 y 12) El concepto de disponibilidad está vinculado al concepto de alimentación adecuada o seguridad alimenticia. Por disponibilidad se entiende las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente. (Pto. 13) <u>Alimentación adecuada accesible a todos.</u>
Educación (Observación general N° 13 del Comité de DESC)	Disponibilidad.	(Ptos. 6a,10) Deben haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente, y en condiciones adecuadas. (Pto. 10) La educación primaria es obligatoria y asequible a todos gratuitamente. (Pto. 19) La enseñanza secundaria debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, la educación superior debe hacerse igualmente accesible a todos.
Salud (Observación general N° 14 del Comité de DESC)	Disponibilidad.	(Pto. 12a) Contar con un número suficiente de establecimientos, bienes y servicios públicos de salud y centros de atención de la salud, así como de los programas. Factores básicos: agua limpia potable, condiciones sanitarias adecuadas, hospitales, clínicas, personal médico y profesional capacitado, medicamentos esenciales definidos en el Programa de Acción de la OMS.
Vivienda (Observación general N° 4 del Comité de DESC)	Disponibilidad.	(Pto. 7) El derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cual fuere sus ingresos o su acceso a recursos económicos.
Trabajo (Observación general N° 18 del Comité de DESC)	Disponibilidad.	(Parte II) Los Estados Partes deben contar con servicios especializados que tengan por función ayudar y apoyar a los individuos para permitirles identificar el empleo disponible y acceder a él, en condiciones acordes a resguardar la dignidad humana.
Seguridad Social (Observación general N° 19 del Comité de DESC)	Disponibilidad.	(Pto. 11) El derecho a la seguridad social requiere, para ser ejercido, que se haya establecido y funcione un sistema, compuesto ya sea de uno o de varios planes, que garantice las prestaciones correspondientes a los riesgos e imprevistos sociales de que se trate. Este sistema debe establecerse en el marco del derecho nacional, y las autoridades públicas deben asumir la responsabilidad de su administración o supervisión eficaz.

Tabla 5: Matriz resumida de la dimensión de disponibilidad

Fuente: Elaboración propia en base a las Matrices sobre derecho sociales presentadas por Leonardo Moreno en su tesis doctoral Garantías Sociales en Políticas de Vivienda en Chile y España.

ASEQUIBILIDAD		
Derechos Sociales	Aspectos	Definición
Alimentación (Observación general N° 12 del Comité de DESC)	Asequibilidad	(Pto. 13) Los costos para cubrir alimentación adecuada deben estar a un nivel que no se vean amenazados o en peligro de provisión. Los grupos socialmente vulnerables pueden requerir atención de programas especiales.
Educación (Observación general N° 13 del Comité de DESC)	Asequibilidad	(Pto. 10) La educación primaria es obligatoria y asequible a todos gratuitamente. (Pto. 14) Implantación progresiva de la enseñanza gratuita a todos los niveles. (Ptos. 26 y 53) <u>Implantar un sistema adecuado de becas.</u>
Salud (Observación general N° 14 del Comité de DESC)	Asequibilidad	(Pto. 12b) Accesabilidad económica: establecimientos, bienes y servicios de salud deben estar al alcance de todos, basados en el principio de equidad.
Vivienda (Observación general N° 4 del Comité de DESC)	Gastos soportables	Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados parte deben crear subsidios de vivienda, tomar medidas para evitar cobros desproporcionados de alquileres.
	Asequibilidad	La vivienda adecuada debe ser asequible a todos los titulares de este derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda.
Trabajo (Observación general N° 18 del Comité de DESC)	Asequibilidad	(Pto. 36) Los Gobiernos deben dedicar un presupuesto suficiente de manera que los titulares puedan disfrutar del derecho al trabajo, en particular los desfavorecidos y marginados.
Seguridad Social (Observación general N° 19 del Comité de DESC)	Asequibilidad	(Pto. 25) Si un plan de seguridad social exige el pago de cotizaciones, éstas deben definirse por adelantado. Los costos directos e indirectos relacionados con las cotizaciones deben de ser asequibles para todos y no deben comprometer el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.

Tabla 6: Matriz resumida de la dimensión de asequibilidad

Fuente: Elaboración propia en base a las Matrices sobre los derechos sociales presentadas por Leonardo Moreno en su tesis doctoral Garantías Sociales en Políticas de Vivienda en Chile y España.

PARTICIPACIÓN		
Derechos Sociales	Aspectos	Definición
Alimentación (Observación general N° 12 del Comité de DESC)	Cómo serán escuchados los titulares en la toma de decisiones.	(Ptos. 20 y 23) La formulación y aplicación de estrategias nacionales para el derecho a la alimentación exige cumplimiento de principios de responsabilidad, transparencia, participación popular, descentralización, capacidad legislativa e independencia de la magistratura.
Educación (Observación general N° 13 del Comité de DESC)	Cómo serán escuchados los titulares en la toma de decisiones.	
Salud (Observación general N° 14 del Comité de DESC)	Cómo serán escuchados los titulares en la toma de decisiones.	(Pto. 17) Mejora y fomento de la participación de la población en la prestación de servicios médicos preventivos y curativos. (Pto. 54) Al formular y ejecutar las estrategias nacionales de salud deberán respetarse los principios de no discriminación y participación del pueblo.
Vivienda (Observación general N° 4 del Comité de DESC)	Adecuación cultural	(Pto. 8g) La construcción de viviendas y sus materiales, y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.
	Articulación	(Pto. 9) El derecho a la vivienda adecuada no debe considerarse aislada de otros derechos. Tenerse en cuenta derechos como: libertad de expresión y asociación, de elegir la residencia, de no ser sujeto a interferencia arbitraria o ilegal en la vida privada, la familia, el hogar o la correspondencia.
	Cómo serán escuchados los titulares en la toma de decisiones.	(Pto. 12) Las políticas de vivienda deben reflejar consulta extensa con todas las personas afectadas y su participación, incluidas las que no tienen hogar, las que están alojadas inadecuadamente y sus representantes.
Trabajo (Observación general N° 18 del Comité de DESC)	Cómo serán escuchados los titulares en la toma de decisiones.	(Pto. 42) El derecho de las personas y grupos a participar en la toma de decisiones debe ser una parte integral de todas las políticas, programas y estrategias. La promoción del empleo también exige la participación efectiva de la comunidad y, más concretamente, de asociaciones para la protección y promoción de los derechos de los trabajadores y los sindicatos en la definición de prioridades, la adopción de decisiones, la planificación, la aplicación y la evaluación de la estrategia para promover el empleo.
Seguridad Social (Observación general N° 19 del Comité de DESC)	Cómo serán escuchados los titulares en la toma de decisiones.	(Pto.26) Los beneficiarios de los planes de seguridad social deben poder participar en la administración del sistema

Tabla 7: Matriz resumida de la dimensión de participación
Fuente: Elaboración propia en base a las Matrices sobre los derechos sociales presentadas por Leonardo Moreno en su tesis doctoral Garantías Sociales en Políticas de Vivienda en Chile y España.

EXIGIBILIDAD		
Derechos Sociales	Aspectos	Definición
Alimentación (Observación general N° 12 del Comité de DESC)	Transversal Cómo y qué aspectos podrán reclamar ante vulneraciones o incumplimientos.	(Pto. 32) Toda persona o grupo que sea víctima de una violación o derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional.
Educación (Observación general N° 13 del Comité de DESC)	Transversal Cómo y qué aspectos podrán reclamar ante vulneraciones o incumplimientos.	
Salud (Observación general N° 14 del Comité de DESC)	Transversal Cómo y qué aspectos podrán reclamar ante vulneraciones o incumplimientos.	(Pto. 59) Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a la salud deberá contar con recursos judiciales efectivos u otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Derecho a una reparación adecuada.
Vivienda (Observación general N° 4 del Comité de DESC)	Dimensiones mínimas de reclamo Cómo y qué aspectos podrán reclamar ante vulneraciones o incumplimientos.	(Pto. 17) Procedimientos jurídicos para garantizar esta derecho.
Trabajo (Observación general N° 18 del Comité de DESC)	Transversal Cómo y qué aspectos podrán reclamar ante vulneraciones o incumplimientos.	(Pto. 48) Toda persona o grupo que sea víctima de una vulneración del derecho al trabajo debe tener acceso a adecuados recursos judiciales o de otra naturaleza en el plano nacional.
Seguridad Social (Observación general N° 19 del Comité de DESC)	Transversal Cómo y qué aspectos podrán reclamar ante vulneraciones o incumplimientos.	(Pto. 77) Todas las personas o grupos que hayan sido víctimas de una violación de su derecho a la seguridad social deben tener acceso a recursos judiciales o de otro tipo efectivos, tanto en el plano nacional como internacional.

Tabla 8: Matriz resumida de la dimensión de exigibilidad
Fuente: Elaboración propia en base a las Matrices sobre los derechos sociales presentadas por Leonardo Moreno en su tesis doctoral Garantías Sociales en Políticas de Vivienda en Chile y España.

Estas matrices que sintetizan el contenido mínimo de los derechos sociales en sus diferentes dimensiones, se han de tener en cuenta para el posterior análisis de este estudio.

En este sentido, todas las políticas públicas encaminadas a proteger y promover el cumplimiento de los derechos sociales, deben de tomar en cuenta estas consideraciones mínimas. Esto permite a los Estados, monitorear la vigilancia del cumplimiento de sus obligaciones.

Garantías sociales

Por otro lado, cabe definir que son las garantías y distinguirlas de los derechos. Las garantías son el conjunto de instituciones que, en cada momento histórico, social y económico, tratan de hacer efectivo el contenido de los derechos. A diferencia de estos últimos, que una vez reconocidos, difícilmente se pueden modificar, las garantías deben ser más fácilmente modificables precisamente para permitir adaptarlas a contextos económicos diversos y cambiantes (Rey Pérez, 2013).

En la teoría, diversos autores proponen clasificaciones de las garantías. Siguiendo a Courtis, él señala que por un lado están las **garantías de carácter social**, en las cuales el instrumento o mecanismo de aseguramiento del derecho se confía al titular del derecho, sea éste individual o colectivo. Las garantías de carácter social están vinculadas centralmente con la propia tutela que hacen los titulares de su derecho. (Courtis, 2007).

Por otro lado, pueden distinguirse **garantías de carácter institucional**, que confían a una institución, especialmente de carácter público, la protección de un derecho. En este marco pueden diferenciarse, a su vez, garantías de carácter político, es decir, aquellas confiadas a los poderes políticos del Estado, y las garantías jurisdiccionales, es decir, aquellas en las que la protección del derecho se pone en cabeza del Poder Judicial, o de cuerpos cuasi-judiciales autorizados a dirimir quejas, demandas o denuncias (Courtis, 2007).

Este estudio hace referencia principalmente a las **garantías políticas**, que inicialmente tienen que ver con el reconocimiento constitucional de derechos, sociales en este caso. Una segunda garantía a considerar es el desarrollo más preciso de estos derechos sociales en leyes formales y en reglamentos. Estos reglamentos deben establecer bases claras y generales –incluyendo la objetividad, la claridad en la definición de los destinatarios y en el establecimiento de los beneficios, y los mecanismos de reclamo correspondientes– que debe cumplir todo plan o programa social destinado a redistribuir fondos de carácter público. Otras garantías vinculada a este tipo, son las garantías de control y presupuestarias, a las que no se refiere este estudio (Courtis, 2007).

En este contexto, es pertinente aplicar ciertos tipos de indicadores para conocer y analizar el contexto en el cual se emprenden políticas y acciones para darles existencia a dichas garantías y que lleven al cumplimiento de derechos sociales. La CIDH ha definido tres tipos de indicadores, partiendo del modelo de indicadores propuestos en el ámbito de la ONU en el Informe sobre Indicadores para Vigilar el Cumplimiento de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, que son: *estructurales, de proceso y de resultados*. (CIDH, 2008).

Los **indicadores estructurales** buscan medir la disponibilidad del Estado para implementar los derechos sociales. En otros términos, relevan información para evaluar

cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir las obligaciones asumidas por el Estado en tratados, convenciones, pactos y protocolos internacionales. Si existen o se han adoptado medidas, normas jurídicas, estrategias, planes, programas o políticas, o se han creado agencias públicas, destinadas a implementar esos derechos. Si bien los indicadores estructurales indagan simplemente sobre la existencia o inexistencia de las medidas, podrían en ocasiones incluir información relevante para entender también algunas de sus características principales, por ejemplo si las normas son o no operativas, o cual es la jerarquía de una agencia o institución pública o su competencia funcional.

Por su parte, los **indicadores de proceso** buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos, a través de la medición del alcance, la cobertura y el contenido de las estrategias, planes, programas, o políticas u otras actividades e intervenciones específicas encaminadas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho. Los **indicadores de resultado** buscan medir el impacto real de las estrategias, programas, intervenciones del Estado.

Este tipo de indicadores consisten en “informaciones concretas sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que pueden estar relacionadas con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan las preocupaciones y principios en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los mismos”⁸.

La relevancia que tienen estos indicadores radica en poder analizar las acciones e instituciones para cumplimiento de derechos sociales, es por ello la importancia de aplicar los tres tipos de indicadores para observar desde la estructura del Estado, los procesos implementados para el cumplimiento de derechos y los resultados obtenidos.

Por otro lado, para el desarrollo del presente estudio se hace necesario definir algunos conceptos. La **conculcación de derechos** se refiere a quebrantar una ley, una obligación adquirida o una norma social o moral, por lo que para efectos de este estudio, se entenderá como la violación o amenaza de violación de un derecho cuya obligación del Estado es resguardarlo. **Propiciar derechos** será entendido como favorecer o facilitar el cumplimiento de derechos, a través de la ejecución de diferentes mecanismos y acciones por parte del Estado para lograrlo.

Asimismo, cabe definir diferentes niveles de obligaciones de los Estados. Entendiendo como tales: Las obligaciones de **respetar** se definen por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de **proteger** consisten en impedir que terceros injeriran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de **garantizar** suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo.

⁸ Esta definición sigue una formulación utilizada por el Relator Especial Paul Hunt en sus diversos informes a la Comisión de Derechos Humanos. Véase, por ejemplo, A/58/427, sec. II. Citado por Naciones Unidas en informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos, 11 de mayo de 2006.

Las obligaciones de **promover** se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien (Abramovich, 2006).

2.5. Ordenamiento jurídico y jerarquía normativa

Para comprender mejor manera el análisis de normas que en este estudio se hace, es necesario hacer una breve referencia al ordenamiento jurídico y jerarquía normativa en general.

El ordenamiento jurídico consiste en el conjunto de normas jurídicas objetivas que están en vigencia en determinado lugar y época, y que el Estado ha emitido con el objeto de regular la conducta humana o el comportamiento humano.⁹

Un ordenamiento jurídico integra el conjunto de leyes, costumbres y jurisprudencia de derecho positivo que rigen en cada país, cada cual tiene su peculiar manera de considerarlas. El conjunto de normas son de carácter constitucional, leyes ordinarias, reglamentos y también normas individualizadas como las sentencias, contratos, etc.

Dentro de un mismo sistema jurídico, las normas pueden ser del mismo o distinto rango. En el primer caso están en relaciones de coordinación, en el segundo, de subordinación. La existencia de la subordinación permite su ordenación escalonada y revela al mismo tiempo el fundamento de su validez formal. (Olaso & Casal, 2007).

En esta jerarquía normativa, también ocurre que cada norma recibe su validez formal en otra norma situada en plano superior por la cual está condicionada: los Reglamentos, por ejemplo, se fundamentan en las Leyes, que están situadas en un plano superior de legalidad; las leyes en la Constitución que es la norma suprema o fundante de todo el ordenamiento jurídico positivo. En esta pirámide normativa se pueden observar las siguientes categorías (Olaso & Casal, 2007):

- Normas constitucionales, que constituyen el rango superior del ordenamiento jurídico.
- Legislación ordinaria, que son las normas que se emiten para dar aplicación a la Constitución.
- Reglamentos, que proceden directamente del Ejecutivo y son de carácter general. Tienen la finalidad de desarrollar en detalle los mandatos contenidos en las normas superiores.
- Normas individualizadas, que pueden proceder del poder judicial con sentencias que resuelven un caso en concreto; del poder ejecutivo, mediante actos administrativos como contratos administrativos, nombramientos, etc.; de los particulares, mediante expresión de voluntad en negocios jurídicos.

Además cabe mencionar que el derecho internacional se incorpora como parte del ordenamiento jurídico de un país al ser ratificado, el cual se incorpora a dicho ordenamiento de forma superior, igual o menor rango que la Constitución, según se haya establecido en el propio ordenamiento jurídico.

⁹ Enciclopedia libre Wikipedia. Disponible en http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_jur%C3%ADdico, recuperado el día 20 de noviembre de 2014.

La jerarquía normativa permite establecer el orden de aplicabilidad de las normas jurídicas y el criterio para solucionar las posibles contradicciones entre normas de distinto rango.

La importancia del reconocimiento constitucional radica en que éste le otorga legitimidad y fundamento a su posterior desarrollo, que a su vez se traduce en obligatoriedad de emitir leyes y reglamentos correspondientes que hagan operativos los derechos consignados en la Carga Magna. Aunado a este reconocimiento es necesario legislar al respecto y transformar la institucionalidad de manera de permitir el ejercicio de los derechos sociales, en el sentido que éstos son reconocidos en el derecho internacional de derechos humanos.

2.6. Aplicación del enfoque de derechos

Carlos Alza Barco propone cinco pasos básicos para aplicar el enfoque de derechos, tanto para formular una política pública, como para realizar un análisis de verificación de existencia del enfoque de derechos en una política pública (Alza B., 2014):

- a. Delimitar la política pública, comprendiendo el problema público que la política pública resolverá y la alternativa de solución seleccionada.
- b. Delimitar el derecho (establecer los estándares nacionales e internacionales, definir qué derechos y sus contenidos).
- c. Identificar las obligaciones estatales (respetar, proteger, garantizar y promover).
- d. Verificar los principios transversales (Igualdad y no discriminación, progresividad y no regresividad, participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas).
- e. Establecer los contenidos específicos para verificar el EBD en la política pública (la arquitectura institucional, las políticas y estrategias, y los programas y proyectos).

En el presente estudio de caso se realiza mediante una metodología integrada por diversos instrumentos con elementos comunes a los propuestos por Alza Barco, que se desarrolla en el siguiente capítulo.

CAPITULO III - MARCO METODOLÓGICO

1. Tipo de metodología

La metodología utilizada es cualitativa – descriptiva. El objeto del presente estudio ameritó una metodología cualitativa por cuanto que el fenómeno estudiado es representado desde el lenguaje conceptual y buena parte de las fuentes de información pertenecen al dominio textual discursivo, ya que se emplean técnicas como la entrevista. Dados los antecedentes y la pregunta que enmarcan este estudio, fue construido desde una perspectiva cualitativa con valoraciones, percepciones, representaciones, indagación de antecedentes, análisis de estudios previos, etc. (Elgueta, 2008)

Es por ello, que a partir de esta investigación de carácter cualitativo, se generó una exposición más bien descriptiva y expositiva que permitió llegar a identificar potenciales riesgos y oportunidades derivados del análisis de derechos en las políticas públicas de protección social, específicamente programas sociales, durante sus fases de diseño. Esto, a través de la descripción exacta de normas, procesos, derechos propiciados o conculcados, actores e instituciones involucradas.

2. Delimitación del estudio

Como quedó señalado en los antecedentes, en este estudio se analizaron dos países, Guatemala y Chile. El primero cuyas políticas son más bien de protección como asistencia y acceso a la promoción y el segundo cuya protección social es en general más garantista. Del universo de políticas de protección social, se seleccionaron dos programas de apoyo familiar, uno cada país. Para el caso de Chile, el programa de apoyo psicosocial Puente y para Guatemala, el programa de transferencias monetarias Mi Bono Seguro.

Dada la capacidad operativa de recolección e investigación, y el tiempo de realización de este estudio, el análisis se acotó únicamente a la etapa de diseño de los programas estudiados.

3. Desarrollo del estudio de caso

Para alcanzar los objetivos del presente estudio, se partió con una revisión de la legislación en materia de derechos sociales, tanto chilena como guatemalteca. Esta fase consistió en analizar cómo están recogidos estos derechos y a qué nivel jerárquico de normas, es decir si están reconocidos a nivel constitucional u ordinario de la legislación interna. Asimismo, se analizaron las instancias de reclamación, es decir los procedimientos vigentes para reclamar su cumplimiento, esto en dos dimensiones, por un lado la lógica procesal, es decir la estructura de los procesos establecidos y accesibilidad; y por el otro, el tipo de procesos, administrativos o judiciales.

En este sentido, además se utilizaron indicadores cualitativos como mecanismos de vigilancia de derechos humanos, específicamente derechos sociales. La aplicación de estos indicadores de carácter más descriptivo e interpretativo, respondió a ciertas preguntas orientadoras sobre el avance y progreso en cumplimiento de garantías y derechos sociales que son objeto de análisis de los programas sociales aquí estudiados. Esto como complemento adicional a los instrumentos utilizados en este documento que nos llevaron a identificar posibles amenazas u oportunidades para cumplimiento de derechos, en el proceso de diseño de un programa social. Esto permitió contextualizar la

situación normativa, institucional y estructural en relación a cumplimiento de derecho humanos en que se encuentran los dos países estudiados.

Los indicadores utilizados fueron los propuestos por Naciones Unidas sobre cumplimiento de derechos humanos. Específicamente se usaron los *indicadores estructurales* que reflejan la ratificación o aprobación de instrumentos jurídicos y la existencia de los mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización del derecho humano en cuestión, y utilizan como contraste las leyes nacionales adoptadas y mecanismos institucionales que promueven y protegen las normas (OACNUDH, 2012).

Siguiendo los lineamientos establecidos por la OEA para aplicar este tipo de indicadores, los indicadores estructurales en este estudio se desarrollaron en tres categorías: recepción del derecho, capacidades estatales, y contexto financiero presupuestario.

Categorías	Sub - categorías	Indicadores
Recepción del Derecho	Reconocimiento del derecho	¿Están reconocidos los derechos sociales y a qué nivel jerárquico?
		¿Cuál es el alcance del reconocimiento?
		¿Están ratificados el PIDESC y su protocolo facultativo?
		¿Están definidos los titulares de derechos individuales o colectivos?
	Condiciones para su ejercicio	¿Son operativos estos derechos? ¿Son exigibles directamente?
Capacidad estatal	Definición de metas y estrategias de desarrollo social	¿Qué y cómo se están definidas las estrategias de desarrollo social?
	Existencia de agencias específicas dentro del Estado destinadas a la protección de un derecho social.	¿Existe una institucionalidad a cargo de gestionar el acceso y gestionar los reclamos en materia de programas sociales?
		¿Las competencias y funciones están definidas claramente?
	Relaciones interinstitucionales	¿Existe coordinación estratégica entre las distintas instituciones del Estado involucradas en hacer efectivos derechos sociales?
	Control, monitoreo y evaluación de programas y servicios sociales.	¿Existen organismos de control, monitoreo y evaluación de programas sociales, tanto internos como externos?
¿Hay capacidad del Estado de implementar políticas preventivas contra la corrupción y el uso clientelar de los recursos destinados al área social?		
¿El acceso a la información pública funciona correctamente?		
Contexto financiero básico	Disponibilidad de recursos para ejecutar como gasto social	¿Cuéntan con mecanismos de financiamiento (Presupuesto porcentual asignado) claramente establecidos?
	Compromisos presupuestarios	¿El presupuesto social efectivamente se ejecuta en programas sociales planificados?

Tabla 9: Indicadores estructurales sobre derechos sociales

Fuente: Elaboración propia en base a los lineamientos de OEA para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

En esta línea, y para darle cierta ponderación al tema de los indicadores se utilizan tres niveles de puntuación: Alto, medio y bajo. Los criterios de puntuación que se presentan a continuación, fueron definidos y deducidos de la información obtenida de la legislación, evaluaciones, informes y entrevistas a actores involucrados con el diseño, implantación y ejecución de programas sociales.

	Indicadores	Criterios de calificación
Recepción del derecho	¿Están reconocidos los derechos sociales y a qué nivel jerárquico?	Alto: Están reconocidos todos los derechos sociales a nivel Constitucional y desarrollados en la legislación ordinaria.
		Medio: Están reconocidos algunos derechos sociales en la Constitución y no todos están desarrollados en leyes ordinarias.
		Bajo: No están reconocidos a nivel constitucional, y están regulados de forma escasa en la ley.
	¿Cuál es el alcance del reconocimiento?	Alto: Se garantizan y promueven todos los derechos sociales en todas sus dimensiones.
		Medio: Únicamente están reconocidos algunos derechos sociales en algunas dimensiones, en grado de protegerlos y promoverlos.
		Bajo: Son muy pocos los derechos sociales que están reconocidos, y únicamente al nivel de respetarlos y/o protegerlos en su acceso.
	¿Están ratificados el PIDESC y su protocolo facultativo?	Alto: Si están ratificados
		Medio: Uno de los dos está ratificado.
		Bajo: No están ratificados
	¿Están definidos los titulares de derecho individuales o colectivos?	Alto: Si están definidos claramente.
		Medio: La ley no es clara respecto al titular de derecho
		Bajo: No están definidos los titulares de derechos.
	¿Son operativos estos derechos?	Alto: Existen Políticas y programas sociales que según evaluaciones existentes responden adecuadamente al cumplimiento de derechos sociales según evaluaciones y resultados.
		Medio: Las políticas y programas sociales que buscan dar cumplimiento a derechos sociales no son suficientes para ser accesibles y disponibles a la población que lo demanda, según evaluaciones existentes.
		Bajo: Las políticas sociales son escasas y no responden a hacer viable el acceso a los derechos sociales, según evaluaciones existentes.
	¿Son exigibles directamente?	Alto: Existen mecanismos legalmente establecidos para reclamar incumplimiento de derechos sociales.
		Medio: Los mecanismos a los que se acude para reclamar incumplimiento de derechos son deficientes y poco efectivos.
		Bajo: No existen mecanismos específicos para reclamar cumplimiento de derechos.

Tabla 10: Criterios de calificación de indicadores estructurales sobre recepción de derechos
Fuente: Elaboración propia

	Indicadores	Criterios de calificación
Capacidad estatal	¿Qué y cómo se están definidas las estrategias de desarrollo social?	Alto: Las políticas y programas sociales responden a un plan nacional de desarrollo, que se configuran por medio de leyes que a su vez se desenvuelven en reglamentos de aplicación.
		Medio: Las estrategias de desarrollo son planes de gobierno, asociadas a disposiciones del Ejecutivo.
		Bajo: No hay extrategias de desarrollo definidas a nivel nacional.
	¿Existe una institucionalidad a cargo de gestionar el acceso y gestionar los reclamos en materia de programas sociales?	Alto: Existen instituciones o entidades estatales especializadas creadas de dar tramite a reclamos, las cuales responden efectivamente a las demandas de la población.
		Medio: Existen instituciones y/o mecanismos encargados de gestionar reclamos, con algunas deficiencias (en tiempo, recursos, sobrecarga de trabajo, etc.)
		Bajo: En en el Estado no se han establecido instituciones que recepcionen, tramiten y resuelvan reclamos.
	¿Las competencias y funciones están definidas claramente?	Alto: Las competencias y funciones de cada entidad e institución estatal relacionada, están claramente establecidas en leyes, reglamentos, convenios y otros documentos legales.
		Medio: Las competencias y funciones están desarrolladas en la ley y en reglamentos de forma ambigua, en algunos casos puede confusiones en las mismas.
		Bajo: Las competencias y funciones están escasamente expresadas en las leyes y no hay reglamentos que las desarrollen.
	¿Existe coordinación estratégica entre las distintas instituciones del Estado involucradas en hacer efectivos derechos sociales?	Alto: Se ha definido mecanismos de coordinación, de forma tal que permiten mantener relación interinstitucional de coordinación.
		Medio: Se han acordado mecanismos de coordinación, que por su configuración, en la practica presenta algunas deficiencias.
		Bajo: Para la coordinación de los actores involucrados no se han establecidos alianzas estrategicas ni mecanismos de coordinación.
	¿Existen organismos de control, monitoreo y evaluación de programas sociales, tanto internos como externo?	Alto: Se han creado y designado específicamente las funciones de control, monitoreo y evaluación de programas sociales a una dependencia o institución especializada.
		Medio: Se han atribuido estas funciones a una institución o entidad existente.
		Bajo: Dentro de la administración de desarrollo social no se han designado claramente estas funciones.
	¿Hay capacidad del Estado de implementar políticas preventivas contra la corrupción y el uso clientelar de los recursos destinados al área social?	Alto: Existe una institucionalidad y mecanismos de transparencia instaurados en el Estado, y se implementan políticas preventivas y correctivas contra la corrupción y practicas clientelares. Además la normativa de tranparencia se aplica correctamente.
		Medio: Existen organismos rectores de la tranparencia intalados en el Estado que emprenden auditorias y ciertas políticas para identificar actos de corrupción.
		funcionen correctamente, de manera tal que los indices de transparencia son bajos.
	¿El acceso a la información pública funciona correctamente?	Alto: El sistema de acceso a la información pública funciona correctamente, es confiable, amigable, de entrega rápida y completa. O bien, con porcentaje de cumplimiento del 90 a 100 según evaluaciones consultadas.
		Medio: El sistema de acceso a información pública funciona en algunos ámbitos mejor que en otros, entendiendo estos ámbitos como: confiable, amigable, de entrega rápida, completa. O bien, con porcentajes de cumplimiento de 70 a 89, según evaluaciones consultadas.
		Bajo: El sistema de acceso a la información pública no está institucionalizado o no funciona correctamente, es difícil acceder a la información completa y certera. O bien, con porcentajes menores a 70, según evaluaciones consultadas.

Tabla 11: Criterios de calificación de indicadores estructurales sobre capacidad estatal
Fuente: Elaboración propia

	Indicadores	Criterios de calificación
Contexto financiero	¿Cuántan con mecanismos de financiamiento (Presupuesto porcentual asignado) claramente establecidos?	Alto: La asignación de presupuesto al gasto social, está definido en la ley, y proviene del presupuesto general anual del Estado atendiendo a una planificación presupuestaria en esta materia.
		Medio: La asignación de gasto social se realiza en la Ley de presupuesto anual, pero no responde a un compromiso que le de respaldo legal y permanencia.
		Bajo: La asignación de presupuesto para gasto social no está definido en la ley.
	¿El presupuesto social efectivamente se ejecuta en programas sociales planificados?	Alto: El presupuesto asignado es ejecutado en las políticas y programas sociales programados.
		Medio: El presupuesto asignado para políticas y programas sociales no se ejecuta en su totalidad para lo programado.
		Bajo: La ejecución presupuestaria en programas sociales es baja, o hay recortes en dicho presupuesto.

Tabla 12: Criterios de calificación de indicadores estructurales sobre contexto financiero
Fuente: Elaboración propia

Posteriormente, y como componente central del análisis de este estudio, en base a un diagrama de flujos del proceso de diseño, se identificaron dimensiones de los derechos sociales que se propician y/o conculcan en las fases de diseño e implantación de un programa social. Únicamente se analizaron aquellos derechos que son aplicables al programa estudiado.

Dicha herramienta permitió conocer si el diseño de los diferentes programas estudiados se ajusta a los derechos mínimos que el enfoque de derechos en este tipo de políticas sociales pretende proteger. Estos derechos mínimos son los ya establecidos por los estándares internacionales, en los diferentes instrumentos normativos, observaciones, estudios, entre otros. Para lo cual se utilizó como referencia, la matriz generada por Leonardo Moreno Núñez en base a las Observaciones Generales adoptadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ya consignado en el marco teórico.

La aplicación de este instrumento como receta a cada programa social, permitió analizar la presencia y consistencia normativa, conocer el rol y grado de relevancia que tienen los derechos en las distintas fases del diseño. Con ello, fue posible identificar ciertos riesgos que amenazan el cumplimiento de derechos sociales, o bien oportunidades que potencian alcanzar su realización en estas fases. Por lo que analizada la orientación más o menos garantista en los países estudiados, permitió evidenciar diferencias en el diseño, lo cual a su vez puede verse afectado por los distintos sistemas de garantía y accesos, por la gestión en la instalación de los programas, etc.

Dicho diagrama de flujo de proceso, fue elaborado para dar cuenta únicamente de los rasgos más generales del proceso de diseño de un programa social, por lo que no se consideraron todas las actividades que conlleva su realización. El cual se presenta a continuación:

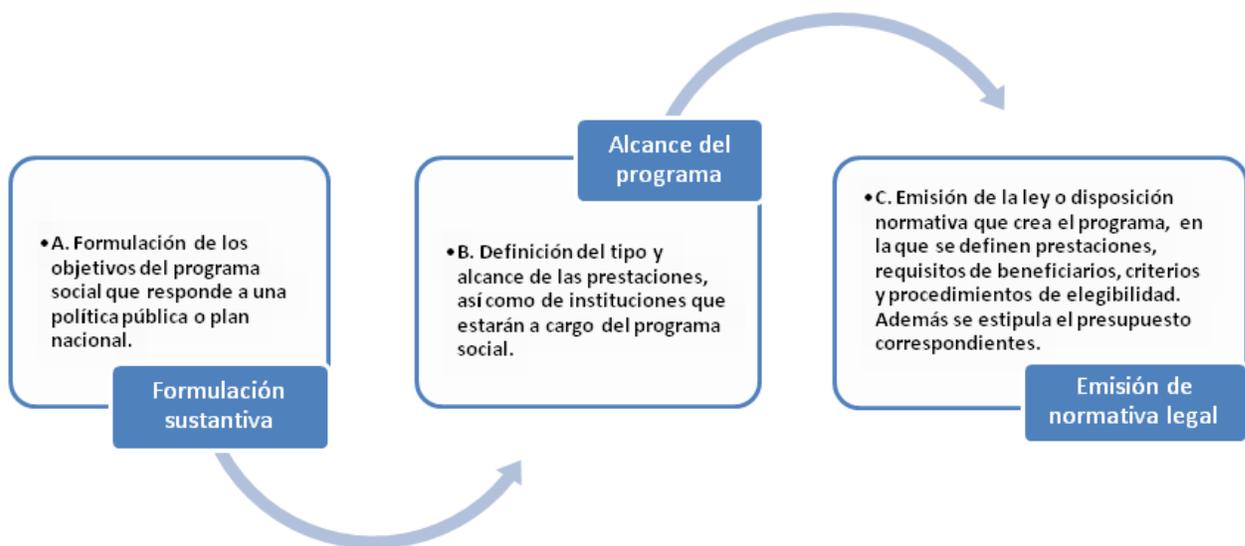


Ilustración 1: Diagrama de flujo de proceso del diseño de un Programa social
Fuente: Elaboración propia

Este flujo de procesos se complementó con una matriz, en la que cada una de las fases del diagrama, tiene identificación con el objetivo que pretende cumplir dicha fase, así como los derechos mínimos que deberían resguardarse para cumplimiento de determinados derechos, según la política pública social de que se trate. Dicha matriz se presenta a continuación:

Procedimiento	Objetivo (Descripción)	Derechos mínimos que se deben resguardar
Formulación sustantiva	En esta etapa del proceso, se formulan los objetivos del programa social, que generalmente responden al cumplimiento de políticas o planes nacionales de reducción de niveles de pobreza, y de desarrollo social, así como cumplimiento de derechos sociales.	En el diseño deben resguardarse derechos y garantías a todos los ciudadanos a los cuales les asisten tales derechos. Tener en cuenta: quienes podrán acceder, la durabilidad, la disponibilidad adecuada, calidad. En esta fase es esencial la participación de los ciudadanos, sobre todo la población afectada.
Definir alcance de las prestaciones y las instituciones involucradas	Esta etapa del proceso tiene como fin, dejar establecido claramente cuál será el tipo de prestación (bien o servicio) al que podrán acceder los beneficiarios, y a cuánta población se estima llegar, en base a criterios de focalización establecidos. Así como las instituciones involucradas en el programa.	Tener en cuenta: Accesibilidad, durabilidad, disponibilidad oportuna, participación, no discriminación.
Emisión de la ley, resolución o disposición normativa que crea el programa	El objetivo de la emisión de la ley o normativa que crea el programa, es contar con instrumento que legitime y fundamente dicho programa. Debe hacer la enunciación precisa de los derechos que se resguardan. En esta fase también se establece el presupuesto que será asignado para su ejecución.	Definir quienes podrán acceder, la durabilidad, la disponibilidad adecuada, calidad, asequibilidad, no discriminación y participación. Con la asignación del presupuesto se debe propiciar la asequibilidad.

Tabla 13: Análisis de los derechos sociales en el diseño de un programa social

Fuente: Elaboración propia

Como ya se mencionó anteriormente, dado que este estudio está limitado al diseño de los programas, este instrumento se aplicó únicamente a sus fases.

A partir de este análisis, se logró identificar los derechos y los sujetos a quienes se deben garantizar los mismos. Así como, los derechos que efectivamente se protegen y los que se ven amenazados o limitados con cada programa analizado, y la definición clara de cuál es el carácter de dicha prestación, como se muestra en la siguiente tabla:

	Programas	Derechos que busca proteger	Titular del Derecho	Carácter de la prestación	Derechos que se protegen	Derechos que se conculcan o limitan
Chile	Puente					
Guatemala	Mi Bono Seguro					

Tabla 14: Identificación de derechos
Fuente: Elaboración propia

4. Recolección de información

El trabajo conllevó la revisión de información secundaria y el levantamiento de información primaria mediante entrevistas cualitativas de corte semi estructuradas a actores clave involucrados en el proceso de diseño hasta ejecución de los programas sociales analizados en este estudio.

Para poder hacer el estudio de cada uno de los programas analizados, se hizo una revisión de documentos, leyes, planes operativos, así como informes de resultados y evaluaciones disponibles para conocer alcance y efectividad de la ejecución de cada programa.

Además de aplicar los instrumentos ya mencionados, se realizaron entrevistas a actores clave que trabajan de cerca con estos programas, que sirvieron para hacer las reflexiones y deducciones correspondientes. Esto permitió complementar el análisis de la incidencia que trata este estudio.

Las entrevistas fueron cualitativas de corte semi estructuradas, mediante una pauta de preguntas pre elaboradas y de respuestas abiertas. Las entrevistas permitieron recopilar información desde la experiencia, conocimiento y opinión de los entrevistados, en relación a la operación de los programas sociales y capacidades institucionales. La cantidad de entrevistas fueron seis, tres personas por cada uno de los programas.

5. Procesamiento y análisis de la información

En el procesamiento de la información y análisis de datos, se siguió la matriz referida al análisis de los derechos sociales en el diseño de un programa social, tomando cada una de las dimensiones, y verificando su presencia o ausencia en cada fase del diseño de los programas estudiados derivado de la información tales como leyes, reglamentos, informes, manuales y evaluaciones.

Los riesgos y oportunidades identificados, son deducidos del análisis de la conculcación y propiciación de derechos. Estos son derivados de las diferentes acciones, disposiciones

políticas y normativas, gestión en procesos, figuras y estructuras en el diseño de un programa social, y que permiten conocer en dicho proceso qué aspectos y elementos tienen efectos positivos y/o negativos para el cumplimiento de derechos sociales.

Este análisis en su conjunto, permitió conocer la incidencia que puede llegar a tener la normativa de derechos sociales en las políticas de protección social para el cumplimiento de los mismos, según como estén diseñados los programas.

Finalmente, y en concordancia con el anterior análisis, se estableció a manera de recomendaciones una categorización de componentes clave de derechos sociales en el diseño de políticas públicas de protección social. La idea fue establecer una especie de tipos ideales o elementos plausibles y el referente conceptual con el que están asociados. El objetivo fue contar con referenciales básicos y generales, que permitan incluirlos y tener en cuenta en el diseño de políticas sociales de protección social, específicamente en programas sociales, cuya importancia contribuya a la realización y cumplimiento de los derechos sociales.

CAPITULO IV - ANÁLISIS COMPARATIVO DE NORMAS, GARANTÍAS E INSTITUCIONALIDAD SOCIAL EN CHILE Y GUATEMALA

En este capítulo, se hace una revisión de la legislación interna en materia de derechos sociales tanto de Chile como Guatemala. Se revisa principalmente cómo están recogidos estos derechos en la Constitución, y las leyes ordinarias que se han emitido en esta materia. La idea es analizar el grado de responsabilidad que ha asumido el Estado en estos textos normativos, y su coincidencia con la implementación de programas sociales.

Asimismo, se revisaron brevemente los procedimientos administrativos y judiciales a los que se acude para reclamar por un incumplimiento o amenaza de incumplimiento de un derecho social.

Por último se utilizan indicadores estructurales referidos en el marco conceptual que permiten revisar la institucionalidad estatal y grado de avance de estos dos Estados en materia de derechos sociales.

1. Legislación en materia de Derechos Sociales en Chile

Es necesario hacer una breve revisión normativa, para establecer en qué grado se protegen o no los derechos sociales, es decir, si representa únicamente prevención, promoción o algún grado de garantía para gozar plenamente de este derecho.

Los derechos sociales están reconocidos y consagrados en la Constitución Política de la República de Chile, y más ampliamente la legislación ordinaria chilena. Partiendo de la Constitución que como ya se mencionó, en la jerarquía de normas prevalece sobre la legislación ordinaria, y constituye el fundamento para posterior desarrollo de normas específicas sobre estos derechos.

La Constitución Política de la República de Chile de 1980, fue emitida en el gobierno de la dictadura militar, por lo que esta carta magna tiene detrás la ideología de este régimen, en que se introdujeron los preceptos del nuevo orden social relacionado con libertad de mercado, competencia, privatización, y relieve de lo individual por sobre lo social (Larrañaga y Contreras, 2010); en la que cada individuo era libre de decidir sus acciones para el logro de su bienestar. Es por ello, la forma limitada en la que se encuentran consagrados los derechos sociales en la Constitución chilena.

Es necesario señalar, que los derechos económicos, sociales y culturales en la Constitución Chilena, están excluidos de su halo protector. Están consagrados en la constitución no como un derecho que el Estado deba garantizar, sino como acceso a protección y promoción. Por lo tanto, esto limita la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos sociales.

El capítulo tres de la constitución Chilena está dedicado a los derechos y deberes constitucionales. En el artículo 19 se establecen los derechos que la constitución asegura a todas las personas. Para los efectos de este estudio, se revisarán los derechos sociales.

Así, el numeral 19 establece el derecho a la protección de la salud, e indica que: “El Estado protege el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la **salud** y de rehabilitación del individuo. Le corresponderá, asimismo, la coordinación y control de las acciones relacionadas con la salud. Es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas, en la forma y condiciones que

determine la ley, la que podrá establecer cotizaciones obligatorias. Cada persona tendrá el derecho a elegir el sistema de salud al que desee acogerse, sea éste estatal o privado.” Como ya se mencionaba únicamente trata la salud en relación al acceso y no al derecho como tal.

El numeral diez contempla el derecho a la educación. Y señala que: “La **educación** tiene por objeto el pleno desarrollo de la persona en las distintas etapas de su vida. Los padres tienen el derecho preferente y el deber de educar a sus hijos. Corresponderá al Estado otorgar especial protección al ejercicio de este derecho.

Para el Estado es obligatorio promover la educación parvularia, para lo que financiará un sistema gratuito a partir del nivel medio menor, destinado a asegurar el acceso a éste y sus niveles superiores. El segundo nivel de transición es obligatorio, siendo requisito para el ingreso a la educación básica. La educación básica y la educación media son obligatorias, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. En el caso de la educación media este sistema, en conformidad a la ley, se extenderá hasta cumplir los 21 años de edad.”

En cuanto al **derecho del trabajo**, el numeral 16, regula “La libertad de trabajo y su protección. Toda persona tiene derecho a la libre contratación y a la libre elección del trabajo con una justa retribución. Se prohíbe cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal, sin perjuicio de que la ley pueda exigir la nacionalidad chilena o límites de edad para determinados casos.”

Puede notarse que el derecho al trabajo como tal no está reconocido, lo que se reconoce es la libertad de trabajo, la libre elección y contratación con justa retribución.

El numeral 18, reconoce el derecho a la **seguridad social**. Estableciendo que: “Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado. La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias. El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social.

En resumen, se puede decir que la Constitución Política chilena, reconoce entre los derechos sociales, la salud, la educación, el trabajo y seguridad social, con distintos niveles de responsabilidad. Sin embargo, no establece nada respecto al derecho a tener un nivel de vida adecuado, que incluya el derecho a vivienda y alimentación, tal como han sido consagrados y reconocidos a nivel internacional. No obstante, al ser Chile, parte de instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos humanos y el PIDESC, ha incorporado como tal dicho derecho, aunque no a un grado constitucional.

Así el artículo 5, de la Carta Fundamental Chilena incorpora al ordenamiento jurídico interno los derechos humanos consagrados en el ámbito internacional. El precepto dispone que “El ejercicio de la soberanía reconoce como limitación el respeto a los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.

En cuanto a la legislación ordinaria en materia de derechos sociales, se han emitido varias leyes y decretos leyes que desarrollan más ampliamente su regulación. A continuación se enlistan las más relevantes, en el Anexo I se refieren con más detalle.

- a) Ley No. 18469, regula el ejercicio del derecho constitucional a la protección de la salud, y crea el régimen de prestaciones de salud, 1985.
- b) Ley N° 19.966, establece el Régimen General de Garantías en Salud, 2004
- c) Decreto con Fuerza de Ley No. 725, Código Sanitario, 1967.
- d) Ley No. 19.949, establece el Sistema de Protección Social para familias en situación de extrema pobreza denominado “Chile Solidario”, 2004.
- e) Ley No. 20,370, establece la Ley General de Educación, 2009.
- f) Decreto No. 52, Reglamento del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional, 2011.
- g) Decreto Ley No. 3.500, establece nuevo Sistema de Pensiones
- h) Decreto con Fuerza de Ley No. 1, Código de Trabajo, 2002.

Este compendio de normas ordinarias regula de manera más amplia los derechos sociales, y se crea algunos procedimientos, para hacer valer tales derechos. A partir de esta normativa se generan obligaciones específicas para el Estado, asignadas a ciertas instituciones, lo que permite hacer operativos los derechos sociales.

Para el caso de Chile, en ocasiones las leyes crean garantías mucho más protectoras que las que la propia Constitución establece, esto debido a su debilidad en el reconocimiento de derechos sociales. Por ejemplo, la Ley No. 19.966, que establece el régimen de garantías de salud. Esta ley establece las prestaciones a las que tienen derecho los beneficiarios y las obligaciones de las instituciones de salud.

Otras leyes son más enunciativas de reglas sobre su ejercicio pero no para su protección efectiva por parte del Estado. Es el caso por ejemplo, de la Ley General de Educación, que establece como funciona el sistema educativo, los derechos y deberes relacionados con la educación, pero no se establece mecanismos ni posibles garantías para hacerlos efectivos. En la misma situación se encuentran normativas como el Código de Trabajo y Código Sanitario.

2. Legislación en materia de Derechos Sociales en Guatemala

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, al igual que la chilena, fue emitida por un gobierno militar, durante el conflicto armado interno en Guatemala. Sin embargo, a diferencia de la Constitución de Chile, ésta consagró de manera más amplia y protectora los derechos sociales. Esta constitución fue producto de una “apertura a la democracia”, luego de más de dos décadas de dictadura militar, en la que no había fracasado en su misión de derrocar los movimientos revolucionarios. En 1984 se eligen a los constituyentes, entregando la nueva constitución en 1985.¹⁰

Es así, que el capítulo dos del título dos de la Constitución queda consagrado el reconocimiento a los derechos humanos. Consigna los derechos sociales, los cuales están

¹⁰ Para ampliar este punto, puede consultarse al autor Gregorio Selser, “Constitución y Derechos Étnicos: Las experiencias de 1945 y 1985 en Guatemala. Páginas de la 82 a la 100. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/174/5.pdf>

expresados en forma bastante amplia. En la primera sección establece, entre otros derechos, los siguientes:

En el Artículo 51, se establece la protección a menores y ancianos. “El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores de edad y de los ancianos. Les garantizará su derecho a la alimentación, salud, educación y seguridad y previsión social.”

Por su parte, el Artículo 53 señala lo siguiente: “Minusválidos. El Estado garantiza la protección de los minusválidos y personas que adolecen de limitaciones físicas, psíquicas o sensoriales. Se declara de interés nacional su atención médico-social, así como la promoción de políticas y servicios que permitan su rehabilitación y su reincorporación integral a la sociedad. La ley regulará esta materia y creará los organismos técnicos y ejecutores que sean necesarios.”

La sección cuarta trata lo relativo al **derecho a la educación**. El artículo 71 indica que se garantiza la libertad de enseñanza y de criterio docente. “Es obligación del Estado proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna. Se declara de utilidad y necesidad públicas la fundación y mantenimiento de centros educativos culturales y museos.”

El artículo 74 establece que “Los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial, preprimaria, primaria y básica, dentro de los límites de edad que fije la ley.

La educación impartida por el Estado es gratuita.

El Estado proveerá y promoverá becas y créditos educativos.

La educación científica, la tecnológica y la humanística constituyen objetivos que el Estado deberá orientar y ampliar permanentemente.

El Estado promoverá la educación especial, la diversificada y la extra escolar.”

La sección séptima trata sobre la salud, seguridad y asistencia social. A continuación se citan textualmente los artículos más importantes para efecto de nuestro estudio.

Artículo 93. **Derecho a la salud**. El goce de la salud es derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna.

Artículo 94. Obligación del Estado, sobre salud y asistencia social. El Estado velará por la salud y la asistencia social de todos los habitantes. Desarrollará, a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social.

Artículo 95. La salud, bien público. La salud de los habitantes de la Nación es un bien público. Todas las personas e instituciones están obligadas a velar por su conservación y restablecimiento.

Artículo 99. **Alimentación y nutrición**. El Estado velará porque la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud. Las instituciones especializadas del Estado deberán coordinar sus acciones entre sí o con organismos internacionales dedicados a la salud, para lograr un sistema alimentario nacional efectivo.

Artículo 100. **Seguridad social.** El Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación. Su régimen se instituye como función pública, en forma nacional, unitaria y obligatoria.

El Estado, los empleadores y los trabajadores cubiertos por el régimen, tienen

Obligación de contribuir a financiar dicho régimen y derecho a participar en su dirección, procurando su mejoramiento progresivo.

La aplicación del régimen de seguridad social corresponde al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que es una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias; goza de exoneración total de impuestos, contribuciones y arbitrios, establecidos o por establecerse.

La sección octava reconoce el **derecho al trabajo**. Estableciendo que el trabajo es un derecho de la persona y una obligación social. El régimen laboral del país debe organizarse conforme a principios de justicia social. Y contempla los derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo que fundamentan la legislación del trabajo y la actividad de los tribunales y autoridades, tales como: el derecho a la libre elección de trabajo y a condiciones económicas satisfactorias que garanticen el trabajador y a su familia una existencia digna; todo trabajo será equitativamente remunerado; Igualdad de salario para igual trabajo prestado en igualdad de condiciones, eficiencia y antigüedad.

En contraste con la Constitución Política de Chile, la Constitución guatemalteca, es un tanto más protectora con los derechos sociales. Puede observarse por ejemplo con el derecho a la salud, ya que esta Constitución declara a la salud como un bien público y como obligación del Estado de velar por la salud y asistencia social de todos los habitantes; a diferencia de la Constitución Chilena que señala únicamente la protección del Estado “...al libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud...”

Pasa también con el derecho a la alimentación, del cual la Constitución chilena no menciona nada al respecto. La Constitución guatemalteca menciona en el artículo 51 que “...el Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores de edad y de los ancianos. Les garantizará su derecho a la alimentación, salud, educación y seguridad y previsión social.”

En cuanto a la legislación ordinaria, el Congreso de la República ha emitido diversas leyes, que amplían el contenido de los derechos sociales reconocidos en la Constitución. En estas leyes, se crean instituciones, despliegan derechos y obligaciones que conllevan a la realización de estos derechos. A continuación se enlistan las más relevantes, en el Anexo II se desarrollan con más detalle.

- a) Decreto No. 90-97, Código de salud, 1997
- b) Decreto No. 12-91, Ley de Educación Nacional , 1991
- c) Decreto No. 1441, Código de Trabajo, 1961
- d) Decreto No. 32-2005, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, 2005.
- e) Decreto No. 9-2012, Ley de vivienda, 2012

- f) Decreto No. 295, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, 1946

Este compendio de leyes, refleja de mejor manera la regulación de derechos sociales. En estas se desarrollan algunas figuras, se responsabilizan instituciones, se establecen procedimientos, se regulan algunos procesos administrativos, y se expresan con más detalle dimensiones de los derechos sociales a los que los ciudadanos pueden acceder.

Para el caso de Guatemala, la normativa emitida en ningún caso ha superado a la Constitución en su reconocimiento, ya que dicha Constitución es bastante protectora de los derechos sociales. Estas leyes, han venido a desarrollar preceptos constitucionales con mayor amplitud.

3. Procedimientos para exigir cumplimiento de Derechos Sociales

El tema de la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales ha sido muy discutido. Inicialmente estos fueron considerados de segunda categoría o generación, restándole importancia respecto a los “realmente exigibles” derechos civiles y políticos. Cuestión que ha quedado prácticamente en desuso, debido a que al atender a la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, automáticamente se deduce que no existe jerarquía entre estos derechos. Sin embargo, ha sido un desafío tanto para los defensores de estos derechos como para los organismos judiciales, de recurrir estos derecho, debido a que en las legislaciones internas de la mayoría de los países latinoamericanos, no existen mecanismos ni procedimientos específicos para reclamar y hacerlos justiciables, y peor aún, porque las mismas normas los han excluido de ser exigibles.

Es por ello que se ha acudido a invocar las características y principios de los derechos humanos, a interpretar la legislación de forma favorable a quienes se consideren afectados, a citar jurisprudencia aplicable, a incorporar en algunas políticas públicas algunos mecanismos de reclamación directa, entre otros. Ahora los desafíos son incorporar dentro de las propias legislaciones internas el carácter expreso de exigibles a los DESC; con las intervenciones judiciales se produzca doble efecto: reivindicar un DESC y sentar jurisprudencia en ese sentido; institucionalizar el litigio estratégico, entre otras acciones.

En este apartado se analizan las instancias de reclamación de derechos sociales a las que tanto en Chile como en Guatemala se ha acudido para exigir de alguna manera su cumplimiento.

3.1. En Chile

En Chile no existe un procedimiento general establecido en la Ley para exigir cumplimiento de derechos sociales. Según la legislación actual, cuando una persona se ve vulnerada o amenazada en el cumplimiento de alguno de estos derechos, esta puede acudir por la vía administrativa ante el órgano o entidad del Estado que comete el acto u omisión que le afecta según los procedimientos que este tenga establecidos dentro de sus reglamentos y en base a la Ley número 19980 que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la administración del Estado. O bien, como se ha dado en la práctica, puede acudir al recurso de protección, cuyo fundamento legal son el artículo 20 de la Constitución Política y el Auto acordado de 1992 sobre tramitación del recurso de protección de garantías constitucionales, dictado por la Corte Suprema el 24 de junio de 1992, modificado el 8 de junio del 2007.

Recurso de Protección

Es una acción jurisdiccional que busca restablecer un derecho frente a una acción u omisión que vulnere algunos derechos constitucionales. La Constitución por medio del establecimiento de esta acción, deja fuera a la mayoría de los derechos sociales, reconocidos por la propia Constitución, para hacerlos exigibles.¹¹ Es por ello que en la práctica se encuentran serias dificultades y limitaciones para recamar cumplimiento de estos derechos. Para poder reclamarlos ante las instancias competentes y que este no sea rechazado de plano, se ha acudido a interponerse esta acción invocando el derecho de propiedad sobre estos derechos excluidos, o el debido proceso, o aludiendo discriminación, o mejor aún, relacionando los derechos sociales con derechos individuales, por ejemplo, para el caso de la salud, aludir la protección del derecho a la vida.

Es por eso, que gracias a estas vías, la práctica jurisprudencial ha avanzado hacia una progresiva ampliación de los derechos constitucionales protegidos. En efecto, estimándose afectado el derecho de propiedad sobre ciertos bienes incorporales se ha ampliado ostensiblemente el ámbito de tutela (Pfeffer, 2006).

El derecho a la educación, por ejemplo, que no se encuentra incluido en la enumeración taxativa que hace el artículo 20 y que, por lo tanto, no podría tutelarse directamente a través de esta acción constitucional, se ha reconocido por vía interpretativa que el mismo es posible de asegurar relacionándolo con el derecho de propiedad. Así se ha decidido en los casos de cancelación de matrícula de los estudiantes; o cuando a estos se los ha suspendido en su actividad de alumno o incluso se les ha negado la matrícula escolar obligando al Estado a cumplir con el mandato constitucional de que la educación básica es obligatoria (Pfeffer, 2006).

Para hacer uso de esta acción debe de cumplirse ciertos requisitos. Debe interponerse ante la Corte de Apelaciones competente. Debe acreditarse la violación u amenaza de vulneración de un derecho constitucional, de los expresamente señalados en el artículo 20 de la Constitución. La sentencia que se dicte, ya sea que lo acoja, rechace o declare inadmisibile el recurso, será apelable ante la Corte Suprema, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación.

Procesos administrativos

Las leyes específicas de cada materia, contienen recursos administrativos propios que permiten hacer reclamaciones correspondientes cuando se considera afectado un derecho. Dichos procesos administrativos además de lo establecido por las leyes

¹¹ El artículo 20 de la Constitución Política de Chile, señala: “El que por causa de actos u omisiones arbitrarios o ilegales sufra privación, perturbación o amenaza en el legítimo ejercicio de los derechos y garantías establecidos en el artículo 19...” Los derechos sociales están excluidos de esta protección constitucional que para los derechos civiles y políticos se establece. Ya que en materia de derechos sociales únicamente tutela lo siguiente: derecho a elegir el sistema de salud al que debe acogerse, libertad de enseñanza, libertad de trabajo y al derecho a su libre elección y contratación, derecho a sindicalizarse. “... podrá ocurrir por sí o por cualquiera a su nombre a la Corte de Apelaciones respectiva, la que adoptará de inmediato las providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado, sin perjuicio de los demás derechos que pueda hacer valer ante la autoridad o los tribunales correspondientes.”

específicas, se rigen por la ley 19980, que establece bases de los procedimientos administrativos que regulan los actos de los órganos de la administración del Estado.

Esta ley señala que los procesos administrativos regulados de conformidad con la legislación, pueden promoverlo quienes actúen como titulares de derechos o intereses individuales o colectivos: los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte; aquéllos cuyos intereses, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se apersonen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.

La ley señala que cuando una persona interesada, interpone una reclamación ante la Administración, no podrá el mismo reclamante deducir igual pretensión ante los Tribunales de Justicia, mientras aquélla no haya sido resuelta o no haya transcurrido el plazo para que deba entenderse desestimada. Planteada la reclamación se interrumpirá el plazo para ejercer la acción jurisdiccional.

Acción de no discriminación arbitraria

Esta acción está contenida en la ley número 20.609, y establece medidas contra la discriminación. Esta también ha sido utilizada en por los ciudadanos afectados en alguno de sus derechos sociales por razones de discriminación. Los directamente afectados por una acción u omisión que importe discriminación arbitraria podrán interponer la acción de no discriminación arbitraria, a su elección, ante el juez de letras de su domicilio o ante el del domicilio del responsable de dicha acción u omisión. Deducida la acción, el tribunal requerirá informe a la persona denunciada y a quien estime pertinente. Antes de resolver, el tribunal fija una audiencia. La resolución final es apelable.

Estas acciones legales enunciadas, han sido los mecanismos utilizados por los ciudadanos chilenos para poder accionar y exigir cumplimiento de sus derechos sociales ante vulneraciones de los mismos. Realmente, no hay mecanismos establecidos como tal para que los ciudadanos puedan acudir a reclamar este tipo de derechos como ya se mencionaba.

Para derechos relacionados con la salud, recientemente se incorporaron mecanismos más garantistas con el Plan de Acceso Universal de Garantías Explícitas – AUGE ya referido en el punto anterior. Entre sus características más relevantes, destaca la “exigibilidad y protección de los derechos y garantías del Régimen”, ya que otorga herramientas para hacerlo exigible. Establece procedimientos propios de reclamación, como la mediación que se presenta ante la Superintendencia de Salud, para exigir cumplimiento de cualquiera de los ámbitos protegidos por la ley. O el recurso de apelación ante Servicios de Vivienda y Urbanización contemplado en el Reglamento del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional.

3.2. En Guatemala

Amparo

La Ley de Amparo y Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto No. 1-86, emitida el 8 de enero de 1986, regula la acción de amparo. El artículo 2 de esta Ley, señala que el amparo es una garantía constitucional que en su incoación, tramitación y resolución, requiere que las disposiciones procesales que la regulan se interpreten “siempre en forma extensiva, a manera de procurar la adecuada protección de los

derechos humanos y el fortalecimiento eficaz de las garantías para la defensa del orden constitucional”. El artículo 10 de la Ley de Amparo y Exhibición Personal y de Constitucionalidad, señala que el amparo se extiende a toda situación que sea susceptible de un riesgo, una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes de la República de Guatemala reconocen, ya sea que dicha situación provenga de personas y entidades de derecho público o entidades de derecho privado.

Para pedir amparo, salvo casos establecidos en esta ley, deben previamente agotarse los recursos ordinarios, judiciales y administrativos. Debe interponerse dentro de los 30 días siguientes de ocurrido el hecho u omisión que causa el agravio o amenaza de agravio. Los jueces y tribunales están obligados a tramitar los amparos el mismo día en que les fueren presentados. Puede abrirse a prueba y habrá audiencias en la que las partes involucradas presentarán sus alegatos. Finalmente el tribunal de amparo pronuncia su sentencia, en la que examinará los hechos, analizará las pruebas y actuaciones.

Sin embargo, en la práctica es difícil poder exigir la realización de derechos sociales, incluso por esta vía. Ha sido más factible presentar denuncia ante el Procurador de Derechos Humanos, figura del “defensor del pueblo” y que este si estima pertinente, interponer acción de amparo.

En interpretaciones de la Corte de Constitucionalidad, los DESC son aspiraciones, mandatos, etc., que no nacen a la vida jurídica en tanto no se emita la ley ordinaria. Su exigibilidad y por lo tanto su justiciabilidad depende igualmente de su existencia en una ley ordinaria.¹² La excepción a esta interpretación lo ha constituido la reciente jurisprudencia relativa al derecho a la salud, que para su reclamo se alude al derecho a la vida.¹³

Denuncia ante Procuraduría de Derechos Humanos

Decreto No. 54-86 del Congreso de la República de Guatemala contiene la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos. En el artículo 21, establece los derechos tutelados, “El Procurador protegerá los derechos individuales, sociales, cívicos y políticos, comprendidos en el título II de la Constitución Política de la República de manera fundamental la vida, la libertad, la justicia, la paz, la dignidad y la igualdad de la persona humana, así como los definidos en tratados o convenciones internacionales aceptados y ratificados por Guatemala.”

¹² Véase por ejemplo la sentencia de fecha 26 de mayo de 1998 dentro del proceso de Apelación de Sentencia de Amparo, pronunciada dentro del expediente 87-88, la Corte de Constitucionalidad, en este fallo, señala la ausencia de toda facultad de exigir el cumplimiento de los derechos sociales, no digamos su justiciabilidad, hasta en tanto no exista un ley ordinaria positiva que desarrolle tales “aspiraciones”.

¹³ Véase por ejemplo la sentencia de fecha 29 de junio de 2002, expediente 949-2002, dentro del recurso de apelación de sentencia de amparo dictada por la Sala Cuarta de la Corte de Apelaciones constituida en Tribunal de Amparo.

Por su parte, el Artículo 23 El Procurador podrá iniciar proceso en contra de cualquier persona, funcionario, empleado público, instituciones públicas o privadas, que violenten o atenten contra los derechos humanos.

El proceso inicia con la solicitud o denuncia ante la PDH que puede ser escrita o verbal, por cualquier persona individual, agrupada o jurídica. Se ordena la apertura de expediente y se solicita informe a la institución correspondiente para que de las explicaciones del caso, el cual debe enviarse dentro de los cinco días siguientes, sino se envía se tienen por ciertas las afirmaciones. La Procuraduría debe emitir resolución dentro de los ocho días siguientes. En la que deberá indicar si existen o no razones suficientes para presumir violación de derechos humanos, ordenándose se prosiga con la investigación o bien se archive el expediente, respectivamente.

4. Comparación de Normas y Procedimientos

En este apartado se hace una comparación en base a los puntos anteriores de este capítulo, señalando las principales características de las normas y procedimientos en relación a derechos sociales, según como está normado tanto en Chile como en Guatemala. En el siguiente cuadro se sintetiza.

	Derechos sociales	Constitución* (Se respeta, protegen, garantizan o promueven)	Legislación ordinaria	Procedimientos para garantizar los derechos	Observaciones
Chile	Salud	Respeto y Protege acceso a acciones de promoción, protección y recuperación de la salud.	-Ley que regula el ejercicio del derecho constitucional a la protección de la salud, y crea el régimen de prestaciones de salud -Ley Garantías en Salud -Código Sanitario	-Procesos administrativos (ante las entidades y organismos del estado rectores de las diferentes áreas: salud, educación, vivienda, etc.)	-Ley que establece el Sistema de Protección Social para familias en situación de extrema pobreza denominado "Chile Solidario"
	Educación	Respeto, promueve y protege el ejercicio de este derecho	Ley General de Educación	-Recurso de Protección	-Ley que crea el ingreso ético familiar que establece bonos y transferencias condicionadas para las familias de pobreza extrema y crea subsidio al empleo de la mujer.
	Alimentación	No reconocido	---	- Recurso de no discriminación arbitraria	
	Vivienda	No reconocido	Reglamento del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional	- En materia de salud, con el Plan Auge se han establecido mecanismos específicos para hacer exigible este derecho.	
	Trabajo	Respeto y protege la libre contratación y libre elección del trabajo.	Código de Trabajo		
	Seguridad social	Respeto y protege. Acciones del Estado dirigidas a garantizar acceso a prestaciones básicas.	Ley que establece nuevo sistema de Pensiones		
Guatemala	Salud	Respeto, protege, promueve y garantiza la salud.	Código de Salud	-Procedimientos Administrativos	Garantizado para menores, ancianos y minusválidos.
	Educación	Respetar, proteger y promueve.	Ley Nacional de Educación	- Denuncia de violaciones ante Procuraduría de Derechos Humanos, quien puede promover acciones legales por	
	Alimentación	Respeto, protege y promueve.	Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	incumplimiento de cualquiera de estos derechos sociales (amparo, inconstitucionalidad)	
	Vivienda	No reconocido	Ley de Vivienda. En la que se garantiza el derecho a la vivienda.		
	Trabajo	Respeto, protege y promueve el derecho al trabajo.	Código de trabajo		
	Seguridad social	Respeto, protege, promueve y garantiza. Estado reconoce y garantiza el derecho a la seguridad social para beneficio de los habitantes de la Nación.	Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social		Garantizado para menores, ancianos y minusválidos.

Tabla 15: Cuadro comparativo del reconocimiento de derechos sociales y procedimientos

Fuente: Elaboración propia

Para Chile, la salud está reconocida en la Constitución Política chilena a nivel de protección del libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y no el derecho a la salud como tal. A nivel de la legislación ordinaria sin embargo, es interesante notar que la Ley de Garantías en Salud le otorga un grado más garantista a este derecho, ya que la misma desarrolla ciertas garantías para proteger el derecho a la salud de los ciudadanos chilenos.

La Constitución Política de Guatemala en cambio, garantiza el derecho a la salud. Ha señalado como deber del Estado garantizarlo. Sin embargo, este derecho no está desarrollado por medio de una ley que precise como hacerlo efectivo.

Este es el tipo de contradicciones que puede darse en el reconocimiento de derechos sociales, es decir, el derecho a la salud está garantizado a nivel constitucional, pero el Estado no implementa acciones destinadas a su cumplimiento ni a hacerlo operativo.

En cuanto a la educación, tanto Chile como Guatemala, constitucionalmente respetan, promueven y protegen el ejercicio de este derecho. Asimismo, han emitido una Ley nacional de Educación.

El Derecho a la alimentación y vivienda no están reconocidos por la Constitución Chilena. En materia de legislación para resguardar el derecho a la vivienda ha emitido el Reglamento del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional, que en general consiste en entregar una ayuda estatal directa, que se otorga por una sola vez al beneficiario, para apoyarlo a financiar la adquisición o construcción en sitio propio, de una vivienda económica. No hay una ley que resguarde el derecho a la alimentación.

En el caso de Guatemala, la Constitución Política respeta, protege y promueve el derecho a la alimentación. El Congreso de la República ha emitido la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en la que tiene una amplia alusión sobre cumplimiento de este derecho a partir de la Observación General No. 12 del Comité de los DESC sobre derecho a la alimentación y al artículo 11 del PIDESC para garantizar un nivel de vida adecuado. En el caso del derecho a la vivienda, este no está reconocido a nivel Constitucional, sin embargo la Ley de Vivienda garantiza este derecho.

Para el caso de los menores, ancianos y minusválidos, los derechos a la salud, educación, alimentación y seguridad social están garantizados a nivel constitucional. Por lo que el Estado debe asegurar que estas personas accedan a estos bienes y servicios.

En cuanto al derecho al trabajo, la constitución Chilena respeta y protege la libre contratación y libre elección del trabajo, no hay un derecho al trabajo protegido como tal. Guatemala por su parte, respeta, protege y promueve el derecho al trabajo a nivel constitucional, como un derecho inherente a la persona y un deber social.

El código de Trabajo de Chile y el Código de Trabajo de Guatemala, desarrollan por su parte, tipos de contratos, formas de contratación, derechos y deberes de los trabajadores y patronos, sindicalización, etc.

Para la seguridad social, Chile respeta y protege este derecho, se compromete a garantizar el acceso a prestaciones básicas. La ley desarrolla el sistema de pensiones.

En Guatemala, este derecho está garantizado para todos los habitantes de la Nación, para lo cual se crea el seguro social que se encuentra desarrollado en la ley ordinaria.

Para el caso de Chile, cabe añadir que las leyes que crean ciertos programas sociales como la Ley de Chile Solidario o la que crea el Ingreso Ético Familiar, establecen disposiciones normativas que van dirigidas a promover derechos como la salud, educación, alimentación y trabajo, que aunque no está declarado expresamente como objetivo de estos programas, sus acciones contribuyen a la realización de estos derechos.

En términos generales, puede observarse que a nivel constitucional, Guatemala tiene un foco más garantista en cuanto a la realización de derechos sociales. Lo cual a priori, no significa que tal aquiescencia, conlleve por sí sola mayor efectividad en el cumplimiento de estos derechos que en Chile. La importancia del reconocimiento constitucional de los derechos sociales radica en otorgarles mayor legitimidad y reconocimiento con cierto grado (según lo declare la propia constitución) de responsabilidad al Estado en cuanto a su protección, promoción o garantía. También les otorga un carácter de exigibles por medio de acciones de inconstitucionalidad en caso de incumplimiento. Sin embargo, también deben hacerse operativos mediante la regulación ordinaria (leyes y reglamentos) y emprendimiento de políticas y programas que pongan en marcha su cumplimiento.

Por otro lado la incorporación de los instrumentos normativos internacionales en materia de derechos humanos al derecho interno, para Guatemala, estos tienen rango constitucional y preeminencia sobre la legislación ordinaria, según lo establece la propia Constitución y las interpretaciones de la Corte de Constitucionalidad al respecto.¹⁴

Para el caso de Chile, debido a que la Constitución no establece expresamente la preeminencia o grado de reconocimiento que se le otorga a los tratados internacionales en general y a los de materia de derechos humanos en particular, la tendencia de los tribunales superiores de justicia ha sido en los últimos años, de reconocer la "preeminencia" de la aplicación de los tratados de derechos humanos ante un conflicto normativo, con la legislación interna (Henríquez V., 2008).

En cuanto a los procedimientos para hacer efectivo los derechos sociales, mediante mecanismos de reclamo, como ya se mencionaba, tanto Chile como Guatemala, al igual que el resto de la mayoría de países de América Latina, enfrentan serias dificultades, ya que no tienen regulados procedimientos específicos para hacer exigibles estos derechos. Por lo que ambos países han acudido a hacer uso e interpretación de otros mecanismos legales para reclamar su cumplimiento.

En el caso de Chile, hasta antes de dictadura militar, las políticas sociales tenían un carácter más universal y proteccionista. Con el gobierno de Augusto Pinochet, este avance se interrumpe y las políticas sociales sufren un retroceso. La nueva constitución consignó escasamente derechos sociales, los que también quedaron fuera del alcance del recurso de protección. De vuelta a la democracia, se retoma el tema de la protección social y hasta la fecha es uno de los países latinoamericanos con mayor avance en este tema. Sin embargo, a raíz de lo sucedido, y como ya se mencionó, los defensores de derechos sociales, han tenido que hacer interpretaciones extensivas y favorables en el

¹⁴ Gaceta No. 18, expediente No. 280-90, página No. 99, sentencia: 19-10-90 de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala.

uso de ciertos recursos legales y mecanismos para exigir cumplimiento de estos derechos.

En Guatemala, el avance en el reconocimiento de derechos sociales fue paulatino, sin embargo nunca se crearon mecanismos directos y específicos en materia de exigibilidad de derechos sociales. Sin embargo, existe en la legislación guatemalteca la figura del Amparo que es una acción constitucional y medio de exigibilidad, aplicable a todo ámbito en el que una persona se siente afectada o amenazada en el incumplimiento de un derecho. Por lo que en este caso, importa mucho el reconocimiento de los derechos sociales a nivel constitucional para poder hacer uso de la acción de Amparo.

5. Indicadores estructurales

En este sentido, dado que el Estado es sujeto activo en garantizar los derechos a sus habitantes, la estructura del Estado tiene mucha importancia para la ocurrencia de su cumplimiento. La recepción del derecho dentro de su normativa, la capacidad institucional y el contexto financiero son relevantes para fortalecer la capacidad del Estado para responder al cumplimiento de los derechos y garantías sociales.

Es por ello, que para contextualizar y complementar el análisis del presente estudio en relación al cumplimiento de garantías y derechos sociales, se utilizan indicadores estructurales de derechos humanos que las Naciones Unidas han definido y establecido como guía para verificar su cumplimiento, en particular la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a los cuales ya se ha hecho referencia en el marco teórico.

La aplicación de estos indicadores permiten analizar las acciones e instituciones para cumplimiento de derechos y garantías sociales, es por ello la importancia de aplicar los tres tipos de indicadores para observar desde la estructura del Estado, los procesos implementados para el cumplimiento de derechos y los resultados obtenidos. Sin embargo, como ya se señaló en el marco metodológico, por las limitaciones materiales para realizar este estudio, únicamente se aplican indicadores estructurales, los que permitirán dar una mirada a la estructura e institucionalidad del Estado, en tres categorías: Recepción del derecho, capacidades estatales, y contexto financiero relacionados con la institucionalidad y derechos sociales.

A cada indicador, se le otorga una calificación según criterios que han quedado establecidos en el marco metodológico, cuyo contenido ha sido desplegado de entrevistas, informes, manuales y evaluaciones.

5.1. Indicadores estructurales para los derechos y garantías sociales en Chile

En la línea de análisis de los derechos y garantías sociales, y la coyuntura actual para su cumplimiento en Chile, se aplican los siguientes indicadores de tipo estructural, que permita analizar la situación institucional y mecanismos institucionales básicos necesarios para cumplimiento de estos derechos. Cabe recalcar que estos ámbitos están referidos a la institucionalidad y contexto de los derechos y garantías sociales, es por ello que se estudian instituciones, legislación y derechos relacionados con los mismos.

	Sub - categorías	Indicadores	Calificación
Recepción del Derecho	Reconocimiento del derecho	¿Están reconocidos los derechos sociales y a qué nivel jerárquico? La salud, educación, trabajo y seguridad social están reconocidos Constitucionalmente con diferentes niveles de protección. Los derechos a la vivienda y alimentación no están reconocidos en la Constitución. Estos derechos en su mayoría están desarrollados en leyes, pero no necesariamente a nivel de protección y garantía del Estado sino de regulación, como la salud, el trabajo y vivienda.	Medio
		¿Cuál es el alcance del reconocimiento? El Estado respeta y protege el acceso a acciones de promoción, protección y recuperación de la salud, también respeta y protege el derecho al trabajo y a la seguridad social. En relación a la educación el Estado respeta, protege y promueve el ejercicio de este derecho.	Bajo
		¿Están ratificados el PIDESC y su protocolo facultativo? Chile ha ratificado el PIDESC, y es Estado firmante del Protocolo facultativo, pero aún no lo ratifica.	Medio
		¿Están definidos los titulares individuales o colectivos? Para la salud y educación, los titulares de derecho son los individuos chilenos.	Alto
	Condiciones para su ejercicio	¿Son operativos estos derechos? Los derechos sociales se hacen operativos por medio políticas y programas sociales, así como la oferta pública programática destinada a cubrir servicios en salud, educación, vivienda, alimentación. Por otro lado, la seguridad social, es de capitalización individual por medio de administradoras privadas. Así se hacen operativos los derechos, sin embargo no todos pueden acceder a ello. Larrañaga, O., Contreras, D., & Ruiz Tagle, J. (2009). Para el año 2008, en materia de pensiones, aproximadamente el 61% estaba cubierto. En relación a la salud, se estima que el porcentaje de personas que no tiene ningún seguro médico ha disminuido a 3,5%. En educación, la educación primaria cubierta era de alrededor del 94%, la educación secundaria alrededor del 81%. En relación a vivienda, si bien los subsidios habitacionales han aumentado, para 2011 todavía existían 537 campamentos en los que viven 28,578 familias. En políticas de empleo, en estos últimos años el seguro de cesantía ha aumentado considerablemente; y alrededor del 63,4% de los trabajadores tenía un contrato permanente. (Robles, C., 2013).	Medio
	¿Son exigibles directamente? No hay procedimientos específicos establecidos para exigir directamente el cumplimiento de estos derechos.	Bajo	
Capacidad estatal	Definición de metas y estrategias de desarrollo social	¿Qué y cómo se están definidas las estrategias de desarrollo social? El ente rector de las políticas de desarrollo social es el Ministerio de Desarrollo Social, quien las define a nivel nacional y generalmente se materializan por medio de ley.	Alto
	Existencia de agencias específicas dentro del Estado destinadas a la protección o implementación de un derecho social.	¿Existe una institucionalidad a cargo de gestionar el acceso y los reclamos en materia de programas sociales? En Chile, las diferentes instituciones y organismos públicos han establecido sus propios sistemas para recibir y tramitar quejas y reclamos. Así por ejemplo, en materia de derecho al trabajo, la Dirección de Trabajo tiene un sistema que permite recibir, tramitar y resolver reclamos o denuncias en contra del empleador, por medio de la web. Por ejemplo, en lo relacionado a salud, pueden plantearse quejas	Medio

	<p>o reclamos ante la Superintendencia de Salud.</p> <p>En FOSIS también se recepciona quejas y reclamos relacionados con los programas sociales que esta institución coordina y ejecuta, las cuales son derivadas a los entes correspondientes para darles trámite. Según entrevistas realizadas, este mecanismo funciona según la materia de que se trate, delegando a los encargados el seguimiento del mismo.</p>	
	<p>¿Las competencias y funciones están definidas claramente? Las funciones y competencias de las distintas instituciones están claramente definidas en reglamentos orgánicos internos, además para el caso de los programas sociales como el Puente, en los convenios de ejecución entre Ministerio de Desarrollo Social y FOSIS, y entre FOSIS y Municipalidades se han delimitado y establecido con precisión los ámbitos de competencia de acción de cada uno.</p>	Alto
Relaciones interinstitucionales	<p>¿Existe coordinación estratégica entre las distintas instituciones del Estado involucradas en hacer efectivos derechos sociales? Según entrevistas realizadas a personal del Ministerio de Desarrollo Social y de FOSIS, por la estructura y configuración del sistema de protección social y sus programas si existe una coordinación que ha funcionado bien. La coordinación generalmente surge por los canales y vías de los niveles medios dentro de la estructura del Estado. Así por ejemplo, con un programa social como el Puente, coordina Ministerio de Desarrollo Social con FOSIS, este coordina a través de sus directores regionales, este último con los encargados provinciales, quienes llegan a las municipalidades para su ejecución por medio de las Unidades de Intervención Familiar. Así entonces, hay una coordinación de vertical en ambos sentidos, y también coordinación horizontal, con las Secretarías Regionales Ministeriales por ejemplo.</p>	Alto
Control, monitoreo y evaluación de programas y servicios sociales.	<p>¿Existen organismos de control, monitoreo y evaluación de programas sociales internos y externos? El organismo encargado del monitoreo y evaluación de este tipo de programas es la Subsecretaría de Evaluación Social que depende directamente del Ministerio de Desarrollo Social, cuyas funciones están señaladas en la Ley No. 20.530 y su reglamento.</p> <p>Otros organismos relacionados, también realizan evaluaciones como FOSIS. Además, el control y monitoreo puede ser compartido con otros actores involucrados como las municipalidades.</p>	Alto
	<p>¿Hay capacidad del Estado de implementar políticas preventivas contra la corrupción y el uso clientelar de los recursos destinados al área social? Los entes rectores y ejecutores de programas sociales (Ministerio de Desarrollo Social, FOSIS, Municipalidades, etc.) se rigen por la normativa de transparencia institucionalizada a nivel nacional, relacionado con rendición de informes, sistemas de monitoreo de información, registros de información, etc. En general el estándar de transparencia es bastante alto, y por la estructuración y diseño institucional es difícil caer e estas prácticas, según se refleja en los índices de transparencia internacional (Como el <i>Corruption Perceptions Index</i> realizado por <i>Transparency International</i>). Por ejemplo las personas que acceden a beneficios de los programas sociales, lo hacen por medio de instrumentos de focalización aplicados con el mismo criterio a nivel nacional, lo que impide que estos sean seleccionados por algún funcionario o empleado público.</p>	Alto

		¿El acceso a la información pública funciona correctamente? Según el informe consultado, en general la evaluación del acceso a la información pública es buena de una escala de muy bueno, bueno, regular y mala. En relación a la calidad del acceso a la información pública, el indicador de eficiencia es bajo en la mayoría de sus aspectos. El ámbito mejor evaluado es la comprensión de la información pública, sin embargo, la amigabilidad, la información completa y la confiabilidad de la información pública son evaluadas de manera regular. ¹⁵ En entrevistas realizadas a personal de Ministerio de Desarrollo Social y FOSIS, manifiestan que aún hace falta realizar ciertos esfuerzos para mejorar la calidad de este derecho.	Medio
Contexto financiero básico	Disponibilidad de recursos para ejecutar como gasto social	¿Cuentan con mecanismos de financiamiento (Presupuesto porcentual asignado) claramente establecidos? Asignación del presupuesto social mediante partidas presupuestarias específicas en la Ley de Presupuesto que rige para cada ejercicio fiscal. El Ministerio de Desarrollo Social en conjunto con la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, utilizan la Clasificación Funcional de las Erogaciones del Gobierno Central con el fin de definir qué ítems serán considerados como gasto social. Como su nombre lo indica, dicha clasificación categoriza el gasto según su función y no necesariamente según la entidad ejecutora del mismo. Para el 2009 el gasto social como porcentaje del PIB era de 16,5%.	Alto
	Compromisos presupuestarios	¿El presupuesto social efectivamente se ejecuta en programas sociales planificados? El presupuesto asignado es ejecutado en los programas sociales, lo cual es monitoreado mediante los informes periódicos presentados a Ministerio de Hacienda. Las políticas sociales pueden ser financiadas en conjunto por el Ministerio de Desarrollo Social y los ejecutores directos, como las municipalidades; lo cual puede quedar establecido mediante convenios.	Alto

Tabla 16: Indicadores estructurales para derechos sociales en Chile
Fuente: Elaboración propia

La información contenida en esta tabla, nos refleja la situación estructural del Estado y su capacidad institucional para el cumplimiento de derechos sociales. En general el tema de la recepción de los derechos es medio – bajo, esto puede inferirse por la falta de reconocimiento de los derechos e incorporación de los mismos a nivel de la legislación nacional; además, no está ratificado el protocolo facultativo del PIDESC que es el instrumento que propicia hacer responsable al Estado por medio de mecanismos para plantear quejas por incumplimiento de DESC. Pasa lo mismo con las condiciones para su ejercicio, incluyendo la operatividad y la falta de mecanismos de reclamo.

En relación a la capacidad estatal ésta en general es bastante alta. Existe fortaleza en los aspectos relacionados con la definición de competencias y funciones institucionales, relaciones interinstitucionales, coordinación estratégica, control, monitoreo y evaluación de programas sociales. Hay capacidad del Estado en cuanto a implementar políticas y programas con resultados efectivos, libres de prácticas corruptas y clientelares.

El componente financiero también refleja una calificación alta, es decir, según evaluaciones, informes y resultados existe certeza en relación al uso de los recursos

¹⁵ Capítulo Chileno de Transparencia Internacional: Calidad del Acceso a la Información Pública, Edición impresa por Andros para Chile Transparente. Santiago, 2012.

disponibles para ejecutar como gasto social. Así mismo, los compromisos financieros asumidos, generalmente se llevan a cabo en la ejecución de las políticas y programas sociales programados.

En resumen, Chile tiene fortalezas en sus componentes institucionales, lo que hace más propicia la implementación de políticas sociales con resultados positivos para el cumplimiento de derechos sociales. Presenta mayores desafíos en el tema de la incorporación de derechos sociales en su legislación y en sus programas sociales. Las políticas sociales que actualmente ejecutan no tienen un enfoque de derecho como tal, sus beneficiarios no son identificados como titulares de derechos, el objetivo de sus políticas no es el cumplimiento de derechos. Sin embargo varias de estas contribuyen en buena medida y de forma implícita al cumplimiento de derechos; por lo que si bien ya se ha hecho parte de esto y se ha avanzado en el cumplimiento de estos derechos, todavía es necesario realizar un esfuerzo mayor en este tema.

5.2. Indicadores estructurales a los derechos y garantías sociales en Guatemala

A continuación se aplican los indicadores estructurales, como complemento al análisis ya realizado en relación a los derechos sociales en Guatemala, los cuales permiten conocer las capacidades y contextos institucionales en las categorías ya referidas.

	Sub - categorías	Indicadores	Calificación
Recepción del Derecho	Reconocimiento del derecho	¿Está reconocidos los derechos sociales y a qué nivel jerárquico? Los derechos sociales reconocidos son: Salud, educación, alimentación, trabajo y seguridad social. El derecho a la vivienda no está reconocido. Estos derechos están desarrollados en leyes ordinarias.	Alto
		¿Cuál es el alcance del reconocimiento? La Constitución señala que el Estado respeta, protege, promueve y garantiza los derechos a la salud y la seguridad social. En relación a los derechos de educación, alimentación y trabajo el Estado la respeta, protege y promueve.	Medio
		¿Están ratificados el PIDESC su protocolo facultativo? Guatemala ha ratificado el PIDESC, y es Estado firmante del Protocolo facultativo, pero aún no lo ratifica.	Medio
		¿Están definidos los titulares individuales o colectivos? Según la Constitución Política de Guatemala, los titulares de los derechos a la salud y educación son todos los habitantes de la Nación.	Alto
	Condiciones para su ejercicio	¿Son operativos estos derechos? Los derechos a la salud y educación se hacen operativos por medio de los hospitales y puestos de salud nacionales, y las escuelas públicas; los cuales según estadísticas nacionales no alcanzan a cubrir a toda la población. En salud, para el año 2009 el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social cubría aproximadamente el 60% de la población; por su parte el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social cubría alrededor del 25%. En educación, para el año 2009 el porcentaje de matrícula en educación primaria era de 93,5% y para secundaria el 26,5%. En cuanto a seguridad social, únicamente el 25% de la PEA cotiza en el régimen general de Seguridad Social. En relación a la cobertura de los programas sociales, específicamente PTC, la información es escasa. En	Bajo

		2009 se cubrieron 45 municipios de 332. (Martínez, J., 2013). En Vivienda y Trabajo en general, se hacen operativos por medio de búsqueda individual, las políticas sociales en este sentido son casi nulas.	
		¿Son exigibles directamente? No hay procedimientos específicos establecidos para exigir directamente el cumplimiento de derechos sociales.	Bajo
Capacidad estatal	Definición de metas y estrategias de desarrollo	¿Qué y cómo se están definidas las estrategias de desarrollo? Las estrategias de desarrollo corresponden a planes de gobierno. El actual gobierno instituyó el pacto Hambre Cero en el que se enmarcan los programas de protección social. Hace unos meses se lanzó el Plan Nacional de Desarrollo Nuestra Guatemala 2032, en el que se busca que el país “desarrolle una estrategia que le permita a largo plazo insertarse provechosamente en el contexto de las diferentes dinámicas del desarrollo y cumplir los desafíos más importantes que se tienen en términos sociales, económicos, culturales, ambientales y políticos.”	Medio
	Existencia de agencias específicas dentro del Estado destinadas a la protección o implementación de un derecho social.	¿Existe una institucionalidad a cargo de gestionar el acceso y los reclamos en materia de programas sociales? Para el caso específico de los programas sociales, el Ministerio de Desarrollo Social, se ha implementado un sistema de quejas y reclamos, las cuales deben presentarse ante el Delegado Municipal o Departamental del Ministerio de Desarrollo, quien en el plazo de tres días, las remite a la autoridad inmediata superior con informe circunstanciado, quien resuelve.	Medio
		¿Las competencias y funciones están definidas claramente? Las competencias y funciones han sido definidas en los reglamentos orgánicos internos del Ministerio de Desarrollo Social que es el ente rector de la política social. Sin embargo, existe deficiencia en la reglamentación, pues los procesos y protocolos a seguir no están regulados.	Medio
	Relaciones interinstitucionales	¿Existe coordinación estratégica entre las distintas instituciones del Estado involucradas en hacer efectivos derechos sociales? El Reglamento Orgánico interno del Ministerio de Desarrollo social como ente rector del desarrollo social así como su Plan Operativo Anual años 2013 y 2014, han establecido funciones, objetivos y responsabilidad en torno a la coordinación estratégica con otros actores involucrados en la materia (ministerios sectoriales, organismo judicial, sociedad civil). Sin embargo, no existe una estrategia de coordinación institucionalizada, por lo que las distintas instituciones estatales involucradas en ejecución de programas sociales y/o cumplimiento de derechos coordinan en aspectos puntuales, cuando amerita en el quehacer diario de sus funciones.	Medio
	Control, monitoreo y evaluación de programas y servicios sociales.	¿Existen organismos de control, monitoreo y evaluación de programas sociales? La Dirección de monitoreo y evaluación del Ministerio de Desarrollo Social es la encargada de realizar monitoreo y evaluaciones que permitan establecer el avance de las actividades programadas por el ministerio y de la política social a nivel de Estado para lo cual se emiten informes cuatrimestrales a nivel regional. Sin embargo, estas actividades se encuentran concentradas en una sola institución. En sus manuales operativos puede observarse que no se presta mucha atención al tema, ya que no hay mecanismos de control establecidos, sobre todo en la ejecución de los	Medio

		programas sociales.	
		<p>¿Hay capacidad del Estado de implementar políticas preventivas contra la corrupción y el uso clientelar de los recursos destinados al área social?</p> <p>Según estudios y evaluaciones internacionales (Como el <i>Corruption Perceptions Index</i> realizado por <i>Transparency International</i>) Guatemala presenta uno de los índices más altos de corrupción y practicas clientelares en la administración pública.</p> <p>La contraloría General de Cuentas es el ente rector de la fiscalización de los recursos públicos y velar por la probidad y transparencia en el manejo de fondos del Estado. Sin embargo, según sus propias memorias de laborales (consultados las correspondientes a los años 2012 y 2013), sus acciones son en su mayoría auditorías internas de rutina.</p>	Media
		<p>¿El acceso a la información pública funciona correctamente?</p> <p>La Procuraduría de Derechos Humanos ¹⁶, como ente encargado de velar por el cumplimiento de derechos humanos, en su informe anual 2014 sobre cumplimiento del derecho al acceso a la información pública durante el año 2013, señalo que de los organismos del Estado, el Judicial tiene mayor porcentaje de cumplimiento, seguido del Ejecutivo, y por último el organismo Legislativo. En el Organismo Ejecutivo están las instituciones con mayor porcentaje de cumplimiento para la publicación de información pública de oficio en su portal electrónico, fijando como porcentaje un 78.02% de cumplimiento a ministerios con y con un 60.63% a las Secretarías de Gobierno; ambos con clasificación de cumplimiento medio.</p> <p>Para el Ministerio de Desarrollo Social, la evaluación del año 2013 arrojó que su porcentaje de cumplimiento subió a 76.74 con una clasificación de cumplimiento medio. Las dependencias con más bajo nivel de cumplimiento son las gobernaciones departamentales con el 12.35% y las municipalidades con el 12.52%.</p> <p>Otras dependencias que también tienen bajo nivel de cumplimiento son las gobernaciones departamentales con el 12.35% y las municipalidades con el 12.52%.</p>	Medio
Contexto financiero básico	Disponibilidad de recursos para ejecutar como gasto social	<p>¿Cuentan con mecanismos de financiamiento (Presupuesto porcentual asignado) claramente establecidos? El financiamiento para los programas sociales, es asignado mediante partidas presupuestarias en la Ley General de Ingresos y Egresos del Estado para cada año, sin embargo no tiene un respaldo legal de compromiso y permanencia en su asignación. Para el 2009 el gasto social como porcentaje del PIB, era de 8,1%.</p>	Medio

¹⁶ Información obtenida de los Informes Anuales de situación del derecho humano de acceso a la información pública de los años 2012 y 2013 de la Procuraduría de Derechos Humanos. Disponibles en [http://www.pdh.org.gt/archivos/descargas/Documentos/ Informes Especiales/](http://www.pdh.org.gt/archivos/descargas/Documentos/Informes Especiales/)

Compromisos presupuestarios	¿El presupuesto social efectivamente se ejecuta en programas sociales planificados? El Ministerio de Desarrollo Social ha tenido problemas con la ejecución presupuestaria. Según informe del Ministerio de Finanzas la ejecución presupuestaria del Ministerio de Desarrollo durante el año 2013 fue de un 62,65% del total de presupuesto asignado para ese año. ¹⁷	Medio
-----------------------------	---	-------

Tabla 17: Indicadores estructurales de derechos sociales en Guatemala
Fuente: Elaboración propia

En general la categoría de recepción del derecho, puede decirse que tiene un nivel medio de cumplimiento. Esto debido a que no obstante, hay un reconocimiento de los derechos sociales a nivel constitucional cuyo alcance es bastante protector y garantista, las condiciones para su ejercicio y el cumplimiento de su contenido mínimo, tienen un nivel bajo. No hay mecanismos de reclamos, los derechos sociales no se hacen operativos por la insuficiencia de oferta pública que permita acceder a la población en situación de vulnerabilidad y pobreza.

En relación a la capacidad estatal, no hay una institucionalidad fortalecida que permita implementar y ejecutar políticas sociales permanentes y estables. Hasta el momento, las estrategias de desarrollo se han reducido a programas de gobierno, de forma aislada. Las fuentes de información consultadas no reflejan que exista una coordinación estratégica interinstitucional, que permita la gestión operativa para cumplimiento de derechos sociales; los mecanismos de reclamos son poco efectivos; y no existe capacidad del Estado para el combate a la corrupción y clientelismo¹⁸.

El contexto financiero tiene un nivel medio de capacidad y cumplimiento; los mecanismos de financiamiento están claramente establecidos en la ley. Sin embargo el gasto social es muy bajo. Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Social, ha demostrado poca capacidad en ejecución presupuestaria, mostrando bajos índices durante los dos años de su creación.

¹⁷ Cierre contable del ejercicio fiscal 2013. Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, disponible en <http://www.minfin.gob.gt/archivos/liquidacion/diciembre2013.pdf> recuperado el 8 de noviembre de 2014.

¹⁸ Recientemente se habilitó un sistema de quejas y denuncias, en las plataformas electrónicas de todos los ministerios y entidades estatales. Esta herramienta pretende luchar contra la corrupción mediante la auditoría social permitiéndoles a los ciudadanos expresar sus inconformidades con servicios o acciones que consideren no transparentes por parte de instituciones de gobierno y sus servidores públicos. Sin embargo, prácticas medianas como éstas, no tienen mucho alcance efectivo, ya que no tienen un impacto en la reducción de la corrupción.

CAPÍTULO V - ANÁLISIS COMPARATIVO DE PROGRAMAS SOCIALES EN CHILE Y GUATEMALA Y EL ENFOQUE DE DERECHOS.

1. Descripción y análisis del programa Puente

a. Descripción general

El programa Puente constituye uno de los componentes del sistema de protección social Chile Solidario, que se instaló a comienzos de los años 2000. Es un sistema de protección y promoción social orientado a un trabajo integral con familias de escasos recursos, buscando que éstas tomen un rol activo en su integración a la red de servicios públicos disponibles y en su camino de superación (Nun y Trucco, 2008).¹⁹

El programa Puente es una estrategia de intervención psicosocial, que brinda un apoyo integral a familias que viven en condiciones de extrema pobreza para que ellas logren satisfacer sus necesidades básicas, a través de la generación de ingresos económicos superiores a la línea de indigencia, y activen las habilidades necesarias para su integración a las redes locales disponibles. A cargo del proceso, que dura 24 meses y se concreta en el domicilio de los participantes, está el Apoyo Familiar (AF) supervisado por la Unidad de Intervención Familiar (UIF) de su municipio.

Cada familia trabaja en conjunto con el Apoyo Familiar para dar cumplimiento a 53 condiciones mínimas (ampliadas a 79 condiciones) de calidad de vida en las dimensiones de: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos. Estas condiciones son consideradas los umbrales mínimos de satisfacción que el Programa Puente se propone alcanzar con cada una de las familias participantes. (FOSIS, 2004a).

Si la condición mínima se encuentra no cumplida (a trabajar), la familia deberá acordar con el Apoyo Familiar acciones concretas, dentro del ámbito de sus posibilidades, para poder darle cumplimiento. Los compromisos que las familias asumen son, por ejemplo, ahorros en la libreta de vivienda, realizar controles de salud específicos, averiguar en la municipalidad la existencia de proyectos o inscribirse en las alternativas de estudio disponibles en la localidad. El Apoyo Familiar también asume compromisos concretos para apoyar y acompañar a la familia en esta tarea, tales como, proporcionar facilidades para consulta médica, averiguar en la municipalidad la posibilidad de financiamiento de proyectos específicos o conseguir información respecto de ciertas temáticas. (FOSIS, 2004c). Los contratos son el instrumento que la metodología del Programa utiliza para llevar a cabo este proceso.

¹⁹ El sistema Chile Solidario se estructura a partir de tres componentes de trabajo con familias que han aceptado voluntariamente participar en él. Un primer componente los constituye el Programa Puente, donde las familias son acompañadas por un monitor que les entrega apoyo psicosocial. Como forma de apoyar este trabajo inicial, en esta etapa se les entrega un Aporte Solidario (bono) -de carácter decreciente- a las mujeres jefas de hogar y/o a la pareja del jefe de familia. Paralelamente, un segundo componente del sistema son los subsidios monetarios del Estado que las familias participantes reciben de manera preferente (para familias con niños menores de 18 años, pensión de vejez, pensión de invalidez y subsidio al agua potable). El tercer componente lo constituye el trabajo de la Red de Protección Social, donde los distintos programas sociales públicos y privados otorgan acceso preferente a las familias que participan en el Sistema (Nun y Trucco, 2008).

Además, a quienes pertenecen al Programa Puente se les asigna automáticamente un Bono de Protección, que es proporcionado solamente cuando se cumplen los requisitos propuestos para cada uno de los programas de Chile Solidario.

b. Objetivos del programa

Los objetivos específicos del Programa Puente son los siguientes:

- Apoyar psicosocialmente a las familias que viven en extrema pobreza promoviendo en ellas el perfeccionamiento de sus propias potencialidades y activando sus diferentes competencias para la satisfacción autónoma de necesidades.
- Proveer condiciones mínimas necesarias para permitir que los integrantes de las familias en extrema pobreza accedan a oportunidades mejorando así su calidad de vida.
- Generar un encuentro entre aquellas familias y los recursos estatales disponibles en la red territorial, para que estos sean usados en su calidad de derechos sociales.

c. Ley que lo crea

Este programa es creado mediante la Ley No. 19.949 del Congreso Nacional que establece un sistema de protección social para familias en situación de extrema pobreza denominado "Chile Solidario". El artículo cuatro señala que: El **apoyo psicosocial**, consiste en un acompañamiento personalizado a los beneficiarios incorporados a "Chile Solidario", por parte de un profesional o técnico idóneo, con el objeto de promover el desarrollo de las habilidades personales y familiares necesarias para satisfacer las condiciones mínimas de calidad de vida, definidas por el reglamento de esta ley, y en una estrategia de intervención destinada a fortalecer la vinculación efectiva de los beneficiarios con las redes sociales y el acceso a los beneficios que están a su disposición.

d. Criterios de acceso

Este programa está orientado a la atención de las familias extremadamente pobres o vulnerables. A este programa no se postula, ya que las familias que ingresan han sido invitadas a participar debido a su puntaje en la Ficha de Protección Social. El Ministerio de Planificación, en ese entonces encargado de su coordinación, identificó como puntaje de corte en la ficha 4213 puntos. Este programa es la entrada al sistema de Chile Solidario. Las Unidades de Intervención Familiar, conformadas en cada comuna, elaboran periódicamente los listados de las familias que serán elegibles para participar en el Programa, estableciendo un orden de prelación de las familias de menor a mayor puntaje (FPS).

e. Visión y enfoque del programa

El sistema de protección Chile Solidario se define como una iniciativa de carácter innovador y comprehensivo, puesto que busca atacar las diferentes dimensiones en que se expresa la pobreza en lugar de circunscribirla solamente a una carencia de ingresos; tiene como unidad de intervención al grupo familiar antes que de personas individuales; apuesta por crear capacidades que promuevan autonomía en los participantes; y aspira a transformar los programas sociales de carácter sectorial en una red articulada que ofrezca servicios a la población pobre (Larrañaga y Contreras, 2010).

Por esta razón, las prestaciones monetarias, entendidas como garantías y suplementos para generar seguridad en los ingresos en las personas y familias más vulnerables, es solo uno de los componentes de Chile Solidario, ya que para efectivamente poder conectar a las familias de extrema pobreza con la red pública se necesita del componente psicosocial, el que constituye un apoyo familiar que trabaja con cada familia participante a efecto de establecer contactos y compromisos que contribuya a generar las competencias requeridas para la superación de la pobreza.

El Puente es un Programa de “apoyo integral” a familias indigentes. Se fundamenta en la necesidad de buscar nuevas estrategias para enfrentar ese núcleo de pobreza dura no permeable a los programas sociales convencionales, que atiendan sus particularidades y que sean capaces de impactar simultáneamente en los distintos ámbitos en los que se expresa la situación de indigencia (Pontificia Universidad Católica, 2004). Es por ello que trabaja bajo las “condiciones mínimas” que ha establecido a ser alcanzadas para cada familia en forma personalizada.

El Programa implementa un estrategia de acción que combina componentes **asistenciales**, orientados a que la familia disponga de los recursos necesarios para enfrentar en el corto plazo sus problemáticas y carencias más urgentes, y componentes **promocionales**, orientados a crear y fortalecer las capacidades y autonomía de cada familia para mejorar la calidad de vida de cada uno de sus integrantes (FOSIS, 2004c).

f. Análisis de los derechos sociales en el diseño del programa

En este punto se hace una revisión de la presencia o ausencia de las dimensiones de los derechos sociales en cada una de las fases del diseño del programa Puente. Esta revisión está hecha en base a la información recopilada.

Procedimiento	Objetivo (Descripción)	Derechos mínimos que se deben resguardar
Formulación sustantiva	Este programa nace para atender a la población más vulnerable y en extrema pobreza del país. Se conformó como componente de apoyo psicosocial del Sistema de protección social Chile Solidario, luego de haber sido ejecutado como un plan piloto en cuatro regiones del país.	<p>Se busca proteger el derecho a un nivel de vida adecuado (Identificación, salud, educación, vivienda, trabajo e ingresos mínimos).</p> <p>Accesibilidad: No se alcanza a cubrir a toda la población considerada en situación de vulnerabilidad.</p> <p>Durabilidad: La duración de los beneficios del programa es de 24 meses.</p> <p>Disponibilidad adecuada: Algunas deficiencias en la oferta pública.</p> <p>Calidad: Deficiencia en calidad de los servicios públicos de salud, educación, entre otros.</p> <p>Participación: No hay participación de la población beneficiada en el diseño del programa. Su participación tiene presencia más bien en la ejecución del programa.</p>
Definir alcance de las prestaciones y las instituciones	Cada familia trabaja en conjunto con el Apoyo Familiar para dar cumplimiento a 79 condiciones mínimas de calidad de vida en las dimensiones de: identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad,	<p>Accesibilidad: Es accesible únicamente para las familias con un puntaje menor o igual a 4.213 puntos en la FPS.</p> <p>Durabilidad: Duración definida por 24 meses, con periodicidad claramente</p>

<p>involucradas</p>	<p>trabajo e ingresos. El Programa además entrega un Bono de Protección para apoyar el proceso de integración social de las familias del programa (costo operacional de la gestión de las condiciones mínimas).</p> <p>El programa está dirigido a las familias en mayor situación de pobreza. Se ha utilizado como criterio de focalización la FPS y como línea de corte, quienes tengan igual o menor puntaje a 4213 puntos.</p> <p>Este programa es administrado y asistido técnicamente por FOSIS, y ejecutado y gestionado por las Municipalidades.</p>	<p>establecida. Para derechos que se pretenden proteger es un periodo de tiempo muy corto, considerando que la educación, salud y vivienda deben ser más permanentes.</p> <p>Participación: En esta etapa no hay participación de los titulares de estos derechos.</p> <p>No discriminación: En relación al alcance de los beneficiarios, los que se encuentren sobre el puntaje de corte y que viven en condiciones de extrema pobreza y vulnerabilidad sufren discriminación al no ser incluidos en el programa.</p>
<p>Emisión de la ley, resolución o disposición normativa que crea el programa</p>	<p>Este programa es formalizado por medio de la Ley No. 19.949 del Congreso Nacional que crea el Sistema de Protección Social Chile Solidario; y su reglamento el Decreto No. 235 emitido por el Ministerio de Planificación y Cooperación.</p> <p>El objetivo es promover la incorporación de las familias que viven en condición de extrema pobreza a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida.</p> <p>Además se debe asignar el presupuesto correspondiente.</p>	<p>Verificar si en la ley de creación se establecen los contenidos mínimos:</p> <p>Quienes podrán acceder: Si está definido</p> <p>Durabilidad: Si está definido</p> <p>Disponibilidad: No está definido</p> <p>Calidad: No está definido</p> <p>Asequibilidad: Si está definido</p> <p>No discriminación: Si está definido</p> <p>Participación: No en el diseño, únicamente referida la participación en la ejecución.</p> <p>Exigibilidad: No está definido.</p> <p>En la asignación del presupuesto:</p> <p>Asequibilidad: Presupuesto asignado.</p>

Tabla 18: Análisis de derechos sociales en el diseño del programa Puente

Fuente: Elaboración propia

En relación a los derechos mínimos, se puede decir que el derecho que busca realizar el programa Puente es el derecho a un nivel de vida adecuado, que incluya salud, educación, vivienda y trabajo, además de la identificación de la persona y el derecho a ingresos mínimos; esto atendiendo a las “condiciones mínimas” que el propio programa plantea. En este sentido, considerando a estos derechos en su conjunto, se analiza su contenido mínimo.

En relación a la **accesibilidad**, el programa está dirigido a las personas que viven en mayor situación de vulnerabilidad, y que según la Ficha de Protección Social tengan un puntaje igual o menor a 4213 puntos. Este puntaje es muy bajo considerando que una familia puede estar en un rango de 2.000 a 20.000 puntos y las familias que obtienen menos de 8.500 puntos están en el grupo del 20% más vulnerable. Las que obtienen menos de 11.734 puntos están en el grupo del 40% más vulnerable. Por lo que el programa atiende a una pequeña parte de la población que se encuentra en situación de vulnerabilidad.

La idea de focalizar de esta manera y establecer las condiciones mínimas ha sido desde el diseño del programa, que los beneficios efectivamente sean recibidos por la población

indigente y en situación de mayor pobreza. Sin embargo, para efectos de cumplimiento de la accesibilidad dentro de este grupo vulnerable a los beneficios del programa, aún está lejos de ser alcanzada.

Las condiciones mínimas de habitabilidad propuestas por este programa, cubren todos los aspectos de espacio, seguridad, ventilación, iluminación y servicios básicos que permiten que una familia tenga una vivienda adecuada. FOSIS. (2004c).

En relación a la educación, las garantías mínimas cubren el contenido mínimo del derecho a la educación en cuanto a asistencia a la escuela, educación primaria. Sin embargo no se refiere a condiciones como la accesibilidad material en la educación, como la localización geográfica o acceso a tecnología moderna. FOSIS. (2004c).

En la salud, se cubren las condiciones de acceso a salud primaria, control de enfermedades crónicas, vacunas al día, rehabilitación de discapacidades, información de salud y auto cuidado, salud sexual y reproductiva. Sin embargo, la salud también incluye proteger una adecuada alimentación y nutrición, condiciones de trabajo seguras y sanas así como un medio ambiente sano, las cuales no están incluidas dentro de este programa. FOSIS. (2004c).

En relación al derecho al trabajo, las condiciones cubiertas son que al menos un miembro de la familia trabaje, los niños que trabajan no dejen de estudiar, inscripción de cesantes en las Oficinas Municipales de Información Laboral. Este contenido, no refiere a que el trabajo debe ser libremente escogido, al trabajo de las personas con discapacidad, entre otros aspectos. FOSIS. (2004c). Cabe hacer notar que cada derecho se debe gozar a nivel personal y no de la familia, por lo que lograr que al menos un miembro de la familia se emplee anula el acceso de este derecho del resto de los miembros de dicha familia.

El tema de la accesibilidad sigue estando débil, aún con la incorporación de garantías mínimas a ser cubiertas. Esto debido a que por un lado, el porcentaje de la población cubierta aún sigue siendo menor, y por el otro, que las condiciones mínimas para asegurar un piso básico a las familias en situación de vulnerabilidad, no alcanzan a cubrir los mínimos establecidos por los estándares internacionales. En el año 2009 se ampliaron las condiciones mínimas de 53 a 79, entre las que se incorporan condiciones mínimas relacionadas a la discapacidad al interior de las familias, el Plan Auge y la capacitación diferenciada para los Apoyos Familiares, según las diversas problemáticas presentes en familias que pertenecen a etnias, o lideradas por mujeres; así como la escolaridad para los niños que trabajan.

En relación a lo anterior, podría hablarse de **discriminación** hacia las familias que se encuentren sobre el puntaje de corte y que por lo tanto no son incluidas en los beneficios del programa dado por una relativa y aparente mejor condición económica respecto de los que si son incluidos. Esto es una limitante para estas familias, que no obstante no cumplir este requisito (FPS) también tienen múltiples carencias que les impiden ejercer plenamente sus derechos sociales.

Es entendible que por la escases de recursos económicos del Estado se hace necesario focalizar y priorizar sobre los que se encuentran en peor situación de extrema pobreza. Sin embargo, esto podría convertirse en una “salida o justificación” para evadir las responsabilidades del Estado respecto del cumplimiento de derechos sociales. Ya lo ha señalado el Comité de los DESC al citar el principio de progresividad de los derechos

sociales, que los Estados tienen la obligación de proceder de la forma más rápida y eficaz para hacer efectivos por lo menos los niveles esenciales de cada uno de los derechos, y evitar con esto también la discriminación en cuanto al acceso.

La **durabilidad** del programa está definida por 24 meses, en los que las familias tendrían que alcanzar a cubrir las condiciones mínimas establecidas por el programa, y asumidas en el contrato de ingreso al mismo.

La periodicidad de las intervenciones del apoyo psicosocial, está claramente definida por etapas. Un trabajo intensivo de seis meses (sesiones 1 a 14). El número total de sesiones depende de la cantidad de condiciones mínimas que sea necesario abordar y del nivel de cumplimiento de los compromisos contraídos por la familia ante el apoyo familiar. Un trabajo de acompañamiento, monitoreo y seguimiento, durante los dieciocho meses restantes (7 sesiones). Una sesión final luego de transcurridos 24 meses de trabajo con la familia. Según el modelo propio del Programa, al finalizar la intervención las familias cumplirán con un conjunto de condiciones mínimas de calidad de vida que habían perdido o que no habían desarrollado. (FOSIS, 2006a).

La duración y periodicidad, si bien están claramente definidas, ha sido discutido el hecho de que en el periodo en el que se prestan los beneficios, no todas las familias logran alcanzar las condiciones mínimas. Además, para los derechos que se pretenden proteger es un periodo de tiempo muy corto, considerando que la salud, educación, vivienda y trabajo son derechos más permanentes. Por otro lado, según actores entrevistados, el quiebre que se produce en algunas de las familias al cortar de una sola vez el apoyo psicosocial, para ellas significa perder un soporte que había sido indispensable y que luego tenían que continuar solas. No se creó por ejemplo, una figura que aunque no estuviera de cerca, pudiera estar disponible para brindar cierto apoyo adicional.

En este programa es imprescindible la **disponibilidad** y calidad en la oferta, ya que por su naturaleza es la oferta pública la que debe acercarse a las familias, esto debido a que el programa Puente es parte de un sistema que pretende asegurar o garantizar el acceso a las prestaciones ofrecidas por distintos programas específicos y así generar un piso de inclusión (Cecchini y Martínez, 2011).

Al inicio del programa, se focalizaba la oferta que había, ya en 2004 se empieza a generar oferta específica atendiendo a las características de las familias, asumiendo que el Estado no tenía toda la oferta que las familias empezaban a demandar. Desde 2006 se empiezan a generar nuevos programas específicos.

Se crearon convenios y compromisos intersectoriales con diferentes entidades públicas a efecto de conformar un sistema de oferta programática para los beneficiarios del programa Chile Solidario, y específicamente del programa Puente. Estos convenios fueron más de veinte, y permitían dar un acceso privilegiado o preferente a estas familias beneficiarias, desde cobros mínimos por trámites administrativos, hasta atención rápida en servicios públicos como la salud. Es hasta el año 2009 que se crea la ley intersectorial de protección social en donde se genera una estrategia más sofisticada de gestión de

recursos públicos para poner a disposición de las familias focalizadas, y en ese momento se genera una mayor cantidad de oferta preferente.²⁰

Igualmente se fortalecen algunas instancias de coordinación regional y provinciales para la prestación de servicios públicos. Esto refleja el esfuerzo realizado para lograr esa conectividad entre las familias y los servicios públicos que les permita lograr satisfacer necesidades y cumplimiento de sus derechos. Sin embargo, algunos estudios han reflejado la insuficiencia de estas políticas complementarias, en unos ámbitos más que en otros, como trabajo e ingresos mínimos.

En uno de los estudios de FOSIS, (FOSIS, 2004c) realizado en relación a la existencia de oferta programática existente a principios del año 2003 (lo que no necesariamente refleja el estado actual) establece una clasificación de las condiciones mínimas según el nivel de oferta programática disponible para su cumplimiento:

- Las que tienen una oferta específica con cobertura suficiente pero en las que se requiere mejorar la focalización de la oferta y la accesibilidad por parte de las familias a esta.
- Las que tienen oferta específica con cobertura insuficiente y se requiere aumentar el volumen de la oferta existente y mejorar su focalización.
- Las que no tienen oferta programática asociada (inexistente) para un reducido número de condiciones, por lo que se requiere diseñar y poner a disposición de las familias nuevos beneficios y servicios.

Lo relevante de esta clasificación, es que aunque la situación haya mejorado en alguna medida en los últimos diez años, el programa Puente fue implementado en estas circunstancias, y las primeras familias que participaron, tuvieron que enfrentar mayores limitaciones para adquirir las condiciones mínimas, poniendo en riesgo no poder alcanzarlas.

El cumplimiento de las condiciones mínimas requiere, junto con la movilización y gestión de las propias familias, la acción y movilización de recursos de la red de instituciones públicas y privadas en los niveles local, regional y nacional. Son estas instituciones las que deben poner a disposición de las familias una oferta suficiente y pertinente de bienes, servicios y asistencia técnica que posibilite el cumplimiento de las condiciones mínimas por parte de las familias (FOSIS, 2004c).

Existe evidencia a partir de estudios cualitativos que apunta a falencias en la coordinación y adaptación de los programas de la oferta pública para atender a las familias participantes. El grueso de la oferta de prestaciones en Chile Solidario está a cargo de los programas sociales existentes, puesto que el diagnóstico es que la falla reside en la conexión de los participantes con los programas antes que en la ausencia de los mismos. Sin embargo, también se requiere que los programas adapten su oferta al perfil y necesidades de las familias de Chile Solidario y que asuman un rol promotor en reemplazo de la relación asistencial que tendía a prevalecer en algunos casos. Los reportes de diversas evaluaciones cualitativas señalan que esto no siempre ha ocurrido así. (Larrañaga, Contreras, & Ruiz, 2009)

²⁰ Según información proporcionada por personal de FOSIS y Ministerio de Desarrollo Social en entrevistas realizadas.

En relación a la **calidad** de los servicios a los que se accede para dar cumplimiento a derechos que este programa pretende proteger, hay que considerar las debilidades con que cuentan los proveedores públicos en áreas como salud y educación, incluyendo a organizaciones privadas que son subcontratadas para estos efectos. En cuanto a la calidad del trabajo, esto incluye gozar del derecho al trabajo en condiciones justas y favorables, en condiciones laborales seguras; aspectos que expresamente no están siendo considerados en el diseño del programa.

En lo relacionado a la **participación**, la estrategia de intervención integral a favor de familias de extrema pobreza (Puente) fue diseñada por un grupo que estaba integrado por representantes de los servicios públicos relacionados con el Ministerio de Planificación y Cooperación - MIDEPLAN, Fondo de Solidaridad e Inversión Social – FOSIS, Instituto Nacional de la Juventud – INJUV, Fondo Nacional de la Discapacidad - FONADIS, Servicio Nacional de la Mujer – SERNAM y del área de atención social del Gabinete de la Señora del Presidente de la República. Este grupo de trabajo fue coordinado por la División Social de dicho Ministerio. (FOSIS, 2004c)

En relación a la participación de las familias, estas son percibidas como actores, con capacidades e iniciativas, pero también con carencias. No hay una participación directa de las familias beneficiadas en el diseño, sin embargo a través de los estudios posteriores que ha realizado FOSIS, se ha podido recoger percepciones y manifestaciones de los beneficiarios, lo que ha permitido la retroalimentación y hacer ciertas adaptaciones al programa. En este programa, la participación de las familias beneficiadas tiene mucha importancia en el proceso de la ejecución, en la cual por tratarse de un programa de intervención familiar, la conversación, comunicación y tareas realizadas por la familia y el apoyo familiar brindado, es fundamental para el logro de las condiciones mínimas que el programa plantea alcanzar para cada familia. (FOSIS, 2006a)

En relación a la definición del alcance de prestaciones, como ya se mencionó su alcance es de cumplimiento de 79 condiciones mínimas. En la definición de los criterios de selección de beneficiarios, la Ley Chile Solidario señala que para la calificación de las familias y personas como beneficiarias de "Chile Solidario", se utilizarán instrumentos técnicos y procedimientos de acreditación y verificación uniforme para todas las comunas del país, que consideren, a lo menos, el puntaje obtenido en la FPS o en el instrumento que la reemplace, el ingreso familiar y las condiciones que impidan a las familias satisfacer una o más de sus necesidades básicas y participar plenamente en la vida social. Para tal efecto, la ley señala que se deberá considerar la información de que dispongan las municipalidades acerca de las familias y personas de las comunas respectivas, a quienes se hayan aplicado los instrumentos señalados en este inciso. Para la aprobación y modificación de dichos instrumentos técnicos y procedimientos, el Ministerio de Desarrollo deberá consultar la participación de las municipalidades involucradas.

En cuanto al nombramiento de instituciones responsables, ya quedó establecido, que es coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social, administrado y asistido por FOSIS, y ejecutado directamente por las municipalidades. En la definición de los responsables de la ejecución, es posible referirse al rol que han desempeñado los(as) Jefes(as) de las Unidades de Intervención Familiar que ha sido clave en este proceso de implementación y funcionamiento del Programa en las diferentes comunas. Los Apoyos Familiares, contratados por FOSIS ha permitido una participación diversa, un 78.8% son mujeres y en un 21.2% son hombres. Un 55.5% de ellos tienen entre 20 y 29 años de edad, un

31.9% tienen entre 30 y 39 años de edad, un 9.1% tienen entre 40 y 49 años de edad, y el 3.5% restante tiene 50 años y más. (FOSIS, 2004d)

Además, según el Reglamento de la Ley de Chile Solidario, señala que en cuanto a la contratación de los Apoyos Familiares en cada comuna o grupo de comunas de una determinada región se llamará a concurso público a través de los medios de difusión pertinentes a la realidad particular del territorio. El llamado lo efectuará la Municipalidad, el Ministerio o la entidad encargada de la ejecución del componente de apoyo psicosocial, según corresponda.

En relación a la participación de las Municipalidades, a partir del 2002 se les empezó a invitar a ser parte del programa, mediante la firma de un convenio de colaboración y diseño e implementación de un modelo de operación y gestión del programa, lo que permitió aumentar una participación más descentralizada.

En relación a la emisión de la normativa que crea el programa, el Puente fue materializado por medio de la Ley 19.949 del Congreso Nacional que crea el Sistema Chile Solidario, que como ya se mencionó anteriormente fue la inclusión del Programa Puente, que ya se venía ejecutando en un plan piloto, como un componente del Sistema de Protección Chile Solidario. La ley señala lo relacionada a la accesibilidad, durabilidad, la participación a nivel de la ejecución, y al principio de no discriminación. Sin embargo, no se refiere a la disponibilidad, calidad ni exigibilidad.

En cuanto a la **asequibilidad**, en parte se concreta mediante la asignación de presupuesto que está dada mediante la asignación de partida presupuestaria dentro de la Ley de Presupuestos de cada año de ejecución. Sin embargo, la asequibilidad tiene que ver también con la suficiencia de recursos para la adecuada disponibilidad de establecimientos, bienes y servicios para los beneficiarios titulares de derechos. La Ley de creación del Sistema Chile Solidario y su reglamento, señalan que se identificará la cobertura anual de beneficiarios, según la disponibilidad de recursos consultados en la Ley de Presupuestos.

Un estudio de FOSIS, señala que en el diseño de las condiciones mínimas fue determinante el criterio de realidad adoptado por el grupo de trabajo. Se establecieron condiciones que contemplaran los estándares mínimos que debían garantizarse a cada familia. Sin embargo, en todas las condiciones mínimas establecidas se buscó mantener una coherencia con los recursos disponibles y con las capacidades instaladas al interior del ámbito público (FOSIS, 2004c).

En relación al principio de **actualización**, si bien no está contemplado en el diseño del programa original, en la implementación y ejecución del programa Puente se ha ido actualizando por los cambios y demandas de las familias. Esto ha sido posible con las revisiones constantes, procesos de retroalimentación desde las comunidades beneficiadas, avances de las tecnologías de información. (FOSIS, 2006).

En cuanto a la **adaptabilidad**, puede mencionarse el hecho de que en el diseño inicial del programa no se contempló la adaptabilidad cultural para las familias de las comunidades mapuches. Esta adaptación se tuvo que hacer en el camino, según comenta Gabriela Munita del Ministerio de Desarrollo Social²¹, *“El tema de la adaptabilidad*

²¹ Entrevista realizada el 4 de noviembre de 2014, Ministerio de Desarrollo Social, Santiago.

cultural, se tuvo que hacer en el camino, se llegaba a la población mapuche y no se podía entrar a ver a la familia si no pasaba por el lonco, esto fue un proceso de aprendizaje...”

2. Descripción y análisis del programa Mi Bono Seguro

a. Descripción general

El programa Mi Bono Seguro, constituye uno de los cinco programas que ha emprendido el actual gobierno como parte de su política social. Estos programas funcionan de manera aislada, es decir no conforman en si un sistema de protección social. En general están destinados a la población en condiciones de pobreza extrema y vulnerabilidad.

Creado en mayo de 2012 por medio de resolución ministerial e inicia los desembolsos en abril de 2013 en un departamento, y se extendieron a otros departamentos como parte de una etapa piloto. El programa, cambió algunas de sus estrategias, implementando la bancarización, así como la publicación de los listados de usuarias.

Es un programa orientado a la reducción de la pobreza rural, enfocado principalmente hacia hogares en pobreza y/o extrema pobreza, facilitando condiciones que apoyen la ruptura del círculo intergeneracional de la pobreza, a través de la formación de capital humano. Además facilita el acceso a la salud de niños de cero a menores de seis años, y a la educación de niños de seis a menores de quince años; mujeres embarazadas, puérperas y lactantes.

Se integra como un programa de transferencias monetarias condicionadas que promueve la demanda de los servicios de salud y educación, por las familias usuarias del programa; además de la promoción del desarrollo infantil temprano, matrícula, asistencia y permanencia escolar, de niños y adolescentes entre los 6 a menores de 15 años.

Tipos de Bono:

Bono Salud: Consiste en una transferencia en efectivo de GTQ.150,00 (USD\$ 19,00 aproximadamente), entregados en forma periódica a familias que estén integradas por mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, niños y niñas menores de 15 años de edad, que asistan a sus controles de salud, y cumplan las corresponsabilidades.

Bono Educación: Consiste en una transferencia de GTQ.150,00 (USD\$ 19,00 aproximadamente) a familias con niños de entre 6 y 15 años de edad que estén inscritos y asistan a la escuela primaria o preprimaria, y cumplan las corresponsabilidades.

b. Objetivo del programa

Contribuir a mejorar el capital humano en las familias en condición de pobreza y pobreza extrema con niñas y niños de 0 hasta menores de 15 años y mujeres embarazadas y/o en periodo de lactancia, a través de las Transferencias Monetarias Condicionadas que promuevan el acceso a servicios de salud y educación, con participación activa de las mujeres.

c. Ley que lo crea

Este programa es creado mediante acuerdo ministerial No. 05-2012 el 7 de mayo de 2012. Por lo que se constituye en un programa de Gobierno y no de Estado, y por su carácter transitorio pierde vigencia al ser derogado por el mismo organismo ejecutivo.

d. Criterios de acceso

Son elegibles:

- Familias en situación de pobreza y pobreza extrema con especial atención a zonas rurales excluidas
- Familias con hijos e hijas de 0 a menores de 15 años
- Mujeres gestantes o en periodo de lactancia
- Grupos de especial atención que por su situación de vulnerabilidad lo requieran
- De nacionalidad guatemalteca

Además deben cumplir lo siguiente:

- Beneficiario no trabaje en el Estado
- No comerciante (Negocio, tienda grande o transporte)
- Localizar al usuario en la comunidad.
- Necesitar el apoyo
- No ser Profesional
- No Empleado/A Privado/A Estable
- No Familia Beneficiada Con Otro Código
- No Familia Extranjera
- No Maestra/o ó Esposa/o de Maestro/a
- Utilización adecuada de Bono
- Menores que vivan en el Hogar
- Cumplir Corresponsabilidades
- Portar Documentos
- No Tiene Recursos Económicos (Buena Casa, dinero, ganado, terrenos, vehículo)
- No debe vender licor

e. Condicionalidades

Para lograr alcanzar los objetivos que el programa persigue, el Estado debe proveer la oferta pública de los servicios de educación y salud; y las familias deben cumplir con las siguientes condicionalidades:

- Utilizar la transferencia monetaria otorgada por el “Bono Seguro” únicamente para el bienestar de las familias.
- Responder al compromiso en que sus hijos(as) asistan el 90% a las clases del ciclo escolar que les corresponda.

- Asistir puntualmente a las citas que le sean fijadas por el servicio de salud correspondiente para sí y para sus hijos(as).
- Asistir a los procesos de información y consejería en temas de organización comunitaria, síntomas y señales de peligro de desnutrición, lactancia materna, desnutrición aguda, desinfección de agua, lavado de manos, preparación de alimentos, hogar saludable y otros.
- Proporcionar información veraz sobre el nivel socioeconómico de la familia con base a la boleta que se ha elaborado con criterios objetivos para ser incluida en el Registro Integrado de familias usuarias del Programa.

f. Visión y enfoque del programa

La memoria de labores del Ministerio de Desarrollo Social del año 2013, en relación al enfoque de este programa indica que “Se consolidó el accionar del Mides en la implementación de mecanismos de protección social, a través de la institucionalización de programas de asistencia y promoción social con enfoque de derechos para romper con el círculo intergeneracional de la pobreza.” Sin embargo, el programa no tiene un enfoque basado en derechos, no hay declaración expresa o tácita de intención de cumplimiento de derechos ni los usuarios son identificados como titulares de derechos.

Este programa social tiene como objetivo reducción de pobreza y pobreza extrema, así como aumentar el capital humano. Esto se traduce en su visión y enfoque al orientar sus esfuerzos hacia la reducción de la situación de pobreza de las familias beneficiarias.

g. Análisis de los derechos sociales en el diseño del programa

En el siguiente cuadro se analizan por cada una de las fases del diseño, qué dimensiones de los derechos sociales, que busca proteger este programa, se propician y cuales se conculcan.

Procedimiento	Descripción	Garantías mínimas que se deben resguardar
Formulación sustantiva	<p>Este programa ha sido creado para dar cumplimiento al Plan de Gobierno 2012-2016.</p> <p>Este programa se incluye dentro del pacto de gobierno Hambre Cero que se constituye como una herramienta de protección social, que busca la articulación y coordinación de las políticas sociales de salud y educación y así contribuir a mejorar el perfil del capital humano de las familias pobres y en extrema pobreza, mejorando sus ingresos en el corto plazo.</p> <p>El diseño del programa no define que derechos y contenidos se busca proteger, no tiene un enfoque de derechos.</p>	<p>En el diseño de este programa, se busca resguardar salud y educación. Los atributos que deben ser cubiertos, son los siguientes:</p> <p>Accesibilidad: No es accesible a todos, por un lado la prestación económica es para un grupo muy reducido, y segundo que no existen condiciones de acceso adecuado a salud y educación.</p> <p>Durabilidad: El programa no tiene una duración definida, por lo que el beneficio puede ser transitorio.</p> <p>Participación: No hay participación de la población afectada/beneficiada en el diseño de este programa.</p> <p>Disponibilidad: No asegura la disponibilidad de los derechos a la salud y la educación, por cuanto que no se diseñan programas que aumenten y mejoren la oferta pública en estos dos ámbitos.</p> <p>Calidad: El diseño no establece nada</p>

		respecto a la calidad en salud y educación.
Definir alcance de las prestaciones y las instituciones involucradas	<p>Transferencia monetaria en efectivo. Dos tipos de transferencias dentro del programa: <u>Salud</u>, transferencia monetaria entregada en forma periódica a familias que tengan mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, niños de entre 0 y 6 años de edad que asistan a sus controles de salud. Y de <u>Educación</u>, transferencia monetaria entregada a familias con niños de entre 6 y 15 años de edad que estén inscritos y asistan a la escuela primaria o preprimaria. Una familia puede recibir los dos bonos como máximo periódicamente.</p> <p>Dirigido a familias que viven en pobreza y extrema pobreza, identificados por mecanismos transparentes de focalización.</p> <p>La cobertura del programa estará sujeta a la disponibilidad presupuestaria y financiera del MIDES.</p> <p>La entidad ejecutora es directamente el MIDES. Los ministerios de Salud y Educación también están involucrados para verificar corresponsabilidades.</p>	<p>Accesibilidad: No es accesible a todos, por un lado la prestación económica es para un grupo muy reducido, y segundo que no existen condiciones de acceso adecuado a salud y educación</p> <p>Durabilidad: No tiene una duración definida, ni la periodicidad de la prestación.</p> <p>Participación: No hay participación por parte de la población beneficiada.</p> <p>No discriminación: Entre los criterios de acceso hay rasgos de discriminación, por condiciones sociales, en particular por criterios como: Beneficiario no trabaje en el Estado, no se comerciante de negocio o transporte, no estar empleado.</p>
Emisión de la ley, resolución o disposición normativa que crea el programa	<p>Acuerdo Ministerial No. 05-2012.</p> <p>Esta resolución administrativa no hace enunciación de derechos.</p> <p>La disponibilidad está sujeta a los recursos que se asignen para el efecto.</p> <p>Su objetivo es contribuir a generar capital humano en las familias en condición de pobreza y pobreza extrema, a través de las transferencias condicionadas monetarias que promuevan el acceso a servicios de salud, nutrición y educación, con participación activa de las mujeres.</p> <p>Además se debe asignar el presupuesto correspondiente.</p>	<p>En la ley deben estar definidos los contenidos mínimos.</p> <p>Quiénes podrán acceder: Si está definido</p> <p>Durabilidad: No está definido</p> <p>Disponibilidad adecuada: No está definido</p> <p>Calidad: No está definido</p> <p>Asequibilidad: Si está definido</p> <p>No discriminación: Si está definido</p> <p>Participación: No está definido</p> <p>Exigibilidad: No está definido</p> <p>En la asignación del presupuesto:</p> <p>Asequibilidad: Presupuesto asignado.</p>

Tabla 19: Análisis de derechos sociales en el diseño del programa “Mi bono seguro”

Fuente: Elaboración propia

Con el diseño de este programa, se pretende contar con una herramienta que mejore el capital humano de las familias beneficiadas, aumentar sus ingresos en el corto plazo, y romper con la pobreza intergeneracional en el largo plazo. Esto, a través de transferencias monetarias que promuevan el acceso a salud, nutrición y educación.

Dado que este programa pretende promover específicamente los derechos a la salud y educación, para poder darles cumplimiento, en el diseño deberían resguardarse como

contenido mínimo la accesibilidad, disponibilidad, durabilidad, asequibilidad y calidad. Además de resguardarse los principios: participación, exigibilidad, no discriminación, transparencia y rendición de cuentas.

En relación a las personas que pueden **acceder** al programa, este se centra específicamente en las personas que viven en extrema pobreza en áreas rurales del país. El instrumento de focalización utilizado, es la depuración por medio del método Test aproximado de medios de vida – PMT (Proxy Mean Test) a la Encuesta de Condiciones de vida –ENCOVI- de 2006. Como criterio complementario utiliza el método de Necesidades Básicas Insatisfechas, aplicado a familias jóvenes, ponderando fuertemente variables de relación de dependencia y hacinamiento.

En relación a la accesibilidad del derecho a la salud, para que este sea plenamente garantizado, como la Constitución guatemalteca lo consagra, debieran propiciarse condiciones sanitarias adecuadas, procurarse un medio ambiente sano, nutrición balanceada, agua limpia y potable, educación e información sobre salud incluida la salud sexual y reproductiva. Todas estas condiciones no están contempladas cuando se pretende promover la salud en este programa. Si bien, la intención de condicionar el bono a cambio de controles de salud, este servicio de salud no está proveído en forma idónea por parte del Estado, al cual se ha comprometido, no cuenta con las condiciones idóneas mínimas para los ciudadanos puedan llevar una vida sana, en especial los usuarios del programa.

En cuanto a la educación, la situación es similar. No solo se trata de la accesibilidad material, sino de acceso adecuado y de calidad. Se afecta la realización plena del derecho a la educación, a los niños, niñas y jóvenes que, estando dentro del sistema educativo, no acceden a un servicio de calidad; además el ingreso tardío y la sobre edad, el ausentismo, la repitencia, las actitudes y prácticas discriminatorias, inciden en la deserción y el desempeño escolares.²²

En cuanto a la **durabilidad**, el diseño del programa y la normativa que lo crea, no tiene duración definida para gozar de sus beneficios, tampoco está expresamente establecida la periodicidad con la que se entregarán los bonos. Esta situación genera incertidumbre para los usuarios en cuanto a la continuidad de los beneficios, además posibles interrupciones en el cumplimiento de los controles de salud y/o asistencia escolar.

La duración de los beneficios del programa para una familia, estaría sujeta a la edad de los hijos menores, ya que cuando alcancen 15 años de edad, el bono sería suspendido, tras dejar de cumplir este criterio de accesibilidad.

Según el Manual Operativo del Programa, son causas que interrumpen el programa: Que la familia que le permiten situarse por encima de los niveles de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad; que alguno de los miembros de la familia trabajen para el Estado; que la familia ya no cuente con niñas/os menores de 15 años de edad, ni mujeres embarazadas; por renuncia voluntaria al Programa; por incumplimiento consecutivo de corresponsabilidades, previo análisis de causales del mismo. Estas causas propician acciones de discriminación, negándoles accesibilidad a familias que aún no estando en las condiciones señaladas, puede vivir en situaciones deplorables. Además, la primera

²² Véase Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011/2012. Guatemala: ¿Un país de oportunidades para la juventud? PNUD. Capítulo IV, pág. 81-98.

causal referida, es totalmente ambigua, sino se cuenta con mecanismos adecuados de focalización.

Por otro lado, hay que tener que si lo que busca este programa es proteger los derechos a la salud y educación que son derechos más permanentes en el ser humano, limitando el programa a un corto periodo de tiempo, es difícil que se instale en el usuario beneficiario la continuidad de gozar de estos derechos de forma autónoma.

En cuanto a la **disponibilidad** para ejercer el derecho a la salud, existen los Centros de Salud comunitarios y hospitales nacionales, que prestan los servicios básicos de vacunación y tratamiento de enfermedades comunes. Sin embargo, la disposición y calidad de estos servicios es muy precaria. Los servicios públicos en salud no alcanzan a cumplir la demanda de la población. Esto también dificulta en alguna medida, que se pueda cumplir fácilmente con la corresponsabilidad en control de salud. El reciente informe de la Procuraduría de Derechos Humanos señala que entre los principales hallazgos del monitoreo está el desabastecimiento permanente de insumos médicos, quirúrgicos y reactivos de laboratorio, además de la falta de vacunas en los centros de Salud y déficit en recursos humanos. Según dicho estudio, un único hospital es el que sostiene la red del país, ya que el resto de hospitales (44 hospitales públicos) no cuenta con los laboratorios e instalación adecuada, considerando que el 60% de la población acude a salud pública. (Procuraduría de los Derechos Humanos, 2014)

En similar situación se encuentra la educación, no en todas las comunidades rurales se cuenta con escuelas, es necesario trasladarse a cabeceras municipales o comunidades aledañas para poder asistir. Lo cual no significa que sea imposible cumplir con la asistencia escolar, pero si lo dificulta. Resulta complejo, cuando a la par no se crean las condiciones necesarias para que los menores en edad escolar puedan acceder fácilmente. El informe anual sobre la situación de Derechos Humanos en Guatemala del año 2013, señala que casi 1.7 millones de personas (29 %) quedaron excluidos del sistema educativo nacional durante 2012, lo que demuestra que una enorme cantidad de la población en edad escolar no se incorpora al sistema educativo formal del país. (Procuraduría de Derechos Humanos, 2013)

Promover la salud y educación por medio del incentivo de una transferencia monetaria no es suficiente para pretender la realización de estos derechos. A la par, debieran construirse políticas, programas y estrategias a nivel nacional que eleven la cobertura y calidad de estos servicios. Al final, el bono estará siendo utilizado para alimentación en el mejor de los casos, pero la salud y educación estarán disfrazadas bajo la idea de que con programas como estos, se promueven.

En relación a la **calidad** de los servicios en salud y educación, el programa no refiere ninguna acción complementaria que propicie mejoramiento de las características de los servicios que se presten y se mejore su calidad.

Durante el proceso del diseño del programa puede notarse que no hay **participación** por parte de los ciudadanos y población beneficiaria, que aporten e intervengan en la toma de decisiones. El programa se encuentra centralizado a las autoridades superiores del organismo ejecutivo a través del Ministerio de Desarrollo.²³

²³ Según empleados del Ministerio de Desarrollo Social de Guatemala, entrevistados durante el mes de noviembre, informaron que durante el proceso de diseño del programa, no hubo participación directa de

En relación al alcance de las prestaciones, además de lo ya mencionado, el programa tiene rasgos de **discriminación** para acceder a sus beneficios. Y esto también refleja la falta de criterios idóneos y objetivos de elegibilidad. No permitir el acceso a este beneficio por el hecho de trabajar en el Estado, ser comerciante de negocio o transporte o estar empleado, es crítico. Imaginar un escenario común en Guatemala, una trabajadora de casa particular que gana menos de cien dólares al mes y madre soltera de tres menores (tasa de natalidad en Guatemala); el hecho de estar empleada no le permite acceder al bono, a pesar de vivir en condición de pobreza. Se puede afirmar que hay discriminación por su condición laboral. (Manual Operativo del Programa Mi Bono Seguro, 2013).

En esta misma línea, exigir como requisito de acceso “no vender bebidas alcohólicas”, no es tampoco un criterio objetivo, ya que además de que en Guatemala se protege la libertad de industria, no puede asegurarse, que quien en su negocio venda este tipo de bebidas genere recursos suficientes que le hagan no necesitar de este tipo de prestación social. Si la idea detrás de este criterio es que los bonos no sean desviados en este negocio, es difícil poder verificar que una familia beneficiaria no lo haga como comercio informal. De cualquier forma, si el criterio de focalización ha sido beneficiar a las familias que viven en situaciones de pobreza y pobreza extrema, el esfuerzo debería estar más bien concentrado en verificar la veracidad de esta situación y del cumplimiento de corresponsabilidades.

En definitiva, los criterios de acceso son totalmente discriminatorios, ya que ante la falta de mecanismos adecuados para la medición de pobreza y aplicación de mejores instrumentos de focalización, se ha limitado el acceso a este beneficio a muchas personas que por ciertas condiciones socio laborales, se ven vedados de participar de el programa, aún pudiéndolos necesitar más o de igual manera que los beneficiarios.

En la definición de los responsables de llevar a cabo el programa en todas sus instancias, el Acuerdo Ministerial No. 5-2012 que crea el programa establece que el Viceministerio de Protección Social es la entidad responsable de la ejecución del programa. Como se vio en el punto anterior, existe participación de diferentes unidades del mismo Ministerio de Desarrollo Social. La participación de actores externos es escasa, ya que si bien en la práctica intervienen los Consejos de Desarrollo o las municipalidades, esto es más una participación de colaboración por medio de convenios o cartas de entendimiento, y no una injerencia directa en la definición y toma de decisiones de aspectos relacionados al diseño e implementación del programa mi Bono Seguro.

Por otro lado, debido a la pluriculturalidad y multilingüismo que caracteriza a Guatemala, es necesario que todos los procesos de los Programas Sociales implementados sean **adaptados y adecuados** a las condiciones culturales, étnicas, sociales, económicas y lingüísticas de los y las usuarias del programa. Especialmente en materia de denuncias y acceso a la información. La pertinencia lingüística es ineludible, ya que sin ella los procesos no podrían llevarse a cabo. Este programa no ha sido adaptado a la realidad cultural y ética de Guatemala. (Ochaeta, Reyna y Sabetian, 2013).

la población objetivo, pues el esquema fue tomado de programas anteriores que tampoco tuvo este tipo de participación.

En relación a la normativa que crea el programa, dado que es una resolución ministerial, y no una ley aprobada por el Congreso, la permanencia del programa es nula, constituyéndose entonces en un programa de gobierno y no de Estado, que fácilmente desaparece con el cambio de autoridades. Además, no establece con precisión durabilidad, disponibilidad, calidad, participación, ni exigibilidad.

En relación a la **exigibilidad**, si bien la ley que crea el programa no establece nada al respecto, el Manual Operativo del Programa, aprobado por el Ministro de Desarrollo, establece un sistema de Quejas y Reclamos escasamente regulado, el cual puede presentarse por escrito ante el Delegado municipal o departamental del Ministerio, quien está obligado a cursarla dentro de los tres días posteriores al funcionario inmediato superior, acompañando la queja o reclamo con un informe circunstanciado que permite conocer los hechos sucedidos. Dicha autoridad, es la responsable de fijar la procedencia de la queja o reclamo, y de emitir resolución respectiva según corresponda, imponiendo si así lo amerita, la sanción administrativa al funcionario de la institución que incurra en una falta. El Manual no señala nada respecto a la restitución del derecho que se estime violentado, si fuera el caso.

En relación al principio de **rendición de cuentas y transparencia**, hay que resaltar la falta de reglamentación y regulaciones sobre los procedimientos para llevar a cabo el programa, la falta de mecanismos de evaluación de la efectividad y eficiencia en el uso de recursos (humanos y materiales) y la falta de mecanismos para la transparencia, rendición de cuentas y control. Los sistemas de transparencia y rendición de cuentas son herramientas poderosas que garantizan que se respete los derechos de los grupos objetivo de los Programas, grupos altamente vulnerables y socialmente excluidos (Ochaeta, Reyna y Sabetian, 2013).²⁴

Por último, el programa tiene **presupuesto** fijado, sin embargo la propia norma que crea el programa señala que la cobertura de los beneficios del programa está sujeta a los recursos asignados. Lo cual limita enormemente el acceso de todas las personas que se encuentran en situación de pobreza y pobreza extrema, alcanzándose a cubrir un pequeño porcentaje de esta población. Por lo tanto, no se puede hablar de asequibilidad, en tanto que para derechos como la salud y educación no se destina presupuesto suficiente de manera que los titulares de derecho puedan gozar de establecimientos, bienes y servicios en materia de salud y educación, lo cual a su vez tiene relación con la disponibilidad de los mismos.

3. Cuadro comparativo identificación de derechos

Siguiendo a Cohen y Franco, el programa mi bono seguro tendría un enfoque de *incentivos*, donde la transferencia monetaria actúa como un estímulo a la adopción de conductas favorables a la inversión en capital humano, mientras que el programa Puente, tiene un enfoque *psicosocial*, donde la transferencia monetaria tiene un papel más bien residual y se pretende generar cambios en las actitudes mediante el trabajo directo con la dinámica familiar. (Cohen y Franco, 2006)

²⁴ Cabe señalar que los programas sociales en Guatemala se han visto envueltos de prácticas de corrupción y clientelismo. El Estado de Guatemala presenta fuertes debilidades en el tema de transparencia y rendición de cuentas. Véase esta noticia en el siguiente link: <http://www.lanacion.com.gt/comedores-seguros-envueltos-en-clientelismo-y-corrupcion-politica/>

Este enfoque da una idea sobre lo que se podría esperar de los programas. Los resultados variarán según se cubran también los contenidos mínimos de los derechos sociales.

En el siguiente cuadro, se comparan algunos elementos de los dos programas estudiados. Se refiere a los derechos que el programa busca proteger en su diseño, la identificación del titular del derecho (quienes efectivamente reciben el beneficio), el carácter de la prestación, referida a las cualidades o circunstancias que definen la naturaleza del beneficio, es decir, el “título” bajo el cual se otorga. Las dos últimas columnas relacionan que atributos se protegen y cuales se conculcan, según el análisis anterior de cada uno de los programas.

	Programa	Derechos que busca proteger	Titular del Derecho	Carácter de la prestación	Atributos que se protegen	Atributos que se conculcan o limitan
Chile	Puente	Nivel de calidad de vida (identidad, salud, educación, habitabilidad, trabajo e ingresos mínimos).	Miembros que pertenecen a familias en condiciones de vulnerabilidad	Este programa tiene el carácter de ser un apoyo psicosocial a las familias en peor condición de extrema pobreza. Por lo tanto no constituye un PTC, pues no impone condiciones, más que ciertas tareas de gestión.	<p>Accesibilidad en las dimensiones de vivienda, en algunas dimensiones de salud, educación y trabajo.</p> <p>Disponibilidad en la mayoría de los servicios públicos.</p> <p>Actualización: El programa se ha ido actualizando según sus recursos disponibles, y demandas de los beneficiario</p>	<p>Accesibilidad En algunas dimensiones de los derechos a la salud, educación y trabajo.</p> <p>Asequibilidad, Disponibilidad en parte y calidad en la oferta pública de servicios.</p> <p>Participación en el diseño y toma de decisiones.</p> <p>Duración: No garantiza la permanencia en derechos como salud, educación y vivienda.</p> <p>No discriminación en el acceso a beneficios.</p>
	Mi Bono Seguro	Salud, nutrición y Educación (Según resolución Ministerial 5-2012)	<p>Niños entre 0 a 6 años: Derecho a la salud</p> <p>Niños entre 6 a 15 años: Derecho a la educación.</p> <p>Mujeres embarazadas y/o en periodo de lactancia: Derecho a la salud</p>	Este programa otorga beneficios a las personas que aceptan cumplir con las condiciones. Se constituye en un incentivo para las madres y una garantía para menores entre 0 y 15 años.	Los derechos a la salud y educación no están siendo protegidos, en cuanto a que sus dimensiones no alcanzan a ser cubiertas.	<p>Accesibilidad en prácticamente todas las dimensiones de los derechos.</p> <p>Durabilidad.</p> <p>Asequibilidad, disponibilidad y calidad en relación a los servicios públicos que son insuficientes y de mala calidad.</p> <p>Participación</p> <p>No discriminación</p> <p>En las dimensiones de acceso y falta de adaptabilidad.</p> <p>Transparencia y rendición de cuentas al no contar con mecanismos de fiscalización y anticorrupción</p>
Guatemala						

Tabla 20: Identificación de derechos
Fuente: Elaboración propia

Para el caso del **programa Puente**, según su diseño busca proteger varias dimensiones o condiciones no cubiertas, relacionadas con identificación, salud, educación, dinámica familiar, habitabilidad, trabajo e ingresos, por lo que podría decirse que en general se busca proteger el nivel de calidad de vida.

El programa está dirigido a las familias que viven en peores condiciones de pobreza y pobreza extrema, por lo que los **titulares de derechos** son los miembros de las familias que viven en estas condiciones.

Sin embargo hay que aclarar que no se debe tomar en su conjunto a la familia para señalar que se les está protegiendo o garantizando sus derechos, sin hacer una revisión individual. Es decir, no por el hecho de resguardarle un derecho a uno de sus miembros, puede hablarse de cumplimiento de tal derecho a la familia. No es posible señalar que el derecho al trabajo se cumple, si se alcanza la condición que el programa ha señalado, al establecer que “Al menos un miembro de la familia se emplee.”

Es fácil suponer que si uno de los miembros de la familia, está empleado, automáticamente los ingresos de toda la familia aumentan, sin embargo, los derechos como el derecho al trabajo, deben gozarse a título personal y no como medida general.

Por lo que los titulares de derechos y sus respectivos derechos a proteger, promover o garantizar deben estar plenamente definidos.

En relación al **carácter** de los beneficios del programa, el Puente por sí solo no constituye una transferencia condicionada, pues no impone condiciones más que ciertas tareas de gestión a las familias beneficiadas. En su diseño se estableció que es la entrada al Sistema de protección social Chile Solidario, para lograr que las familias tengan como piso cubiertos ciertos mínimos. Sin embargo, si se considera al Chile Solidario en su conjunto, si existen transferencias condicionadas.

Tiene el carácter de ser un apoyo psicosocial a las familias en peores condiciones de extrema pobreza, que funciona como un programa de intervención con participación activa de la familia para realizar ciertas tareas o gestiones, de manera de aumentar su inclusión social y alcanzar ciertas condiciones mínimas.

Por otro lado, según quedó establecido en el numeral 4 de este capítulo, hay ciertas **dimensiones del contenido de los derechos sociales priorizados que se cumplen** medianamente más que otros. En relación a la accesibilidad se puede señalar que la vivienda si se cumple, para derechos de salud, educación y trabajo solo en algunos aspectos y no en su totalidad de contenido. Por lo que en estos últimos, no es posible afirmar que se da su cumplimiento. La participación es otro atributo que no está cubierto en las etapas de diseño e implementación del programa, sin embargo en la ejecución del mismo, requiere fuertemente la participación de los beneficiarios.

En relación a las **dimensiones conculcadas**, se enlistan el resto de los que no son cubiertos, empezando por la accesibilidad de ciertos aspectos de los derechos de salud, educación y trabajo. La asequibilidad, disponibilidad y calidad que están estrechamente relacionados en cuanto a poner a disposición de los beneficiarios suficientes y adecuados servicios públicos. Además aparece la durabilidad, participación, no discriminación como quedó desarrollado en el punto anterior de este capítulo.

En lo concerniente al **programa “Mi Bono Seguro”**, según la normativa que lo crea, busca proteger los derechos a la salud, nutrición y educación.

Para el derecho a la salud, los **titulares de derecho**, lo constituyen los niños entre 0 y 6 años y las mujeres embarazadas o en estado de lactancia; para el derecho a la educación, son los niños entre 6 y 15 años.

Es necesario resaltar que este programa ha declarado como objetivo contribuir a generar capital humano de las familias que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, y ha establecido como población objetivo las familias que se encuentran en esta situación. En ese sentido, para lograr su objetivo deberían tenerse en cuenta las necesidades de todos los miembros de la familia, ya que si los niños se encuentran en condición de pobreza, los padres y todos los miembros del hogar también lo son, y generalmente en más de una dimensión.

En relación al **carácter de la prestación**, cabe referirse brevemente a la discusión incorporada sobre las condiciones para acceder a ciertos beneficios que impone este tipo de políticas sociales, específicamente los PTC; ya que si bien buscan proteger algunos ámbitos de la vida de una persona para contribuir a su realización integral, impone ciertas condiciones para su cumplimiento, lo cual limita el ejercicio de un derecho que el Estado debe proteger. Todo el sistema de derechos humanos, del cual países como Chile y Guatemala son parte, protegen y promueven una serie de derechos sociales que una persona tiene derecho a disfrutar sin discriminación ni condición alguna.

Sobre la conciliación entre la titularidad de derechos y las obligaciones que surgen de las condicionalidades propias de los PTC, se ha dicho que podrían ser considerados instrumentos ideales para evitar tal violación de derechos que supone la pobreza y para facilitar el actuar del Estado en el cumplimiento de su rol de garante de derechos económicos y sociales mínimos (Rangel, 2011).

Sin embargo, muchos consideran que la realización de los derechos no debería estar sometida al cumplimiento de condicionalidades porque vulneraría el principio de la no discriminación. Para otros, imponer condicionalidades no vulnera los derechos bajo una concepción de ciudadanía que implica derechos y obligaciones en un marco de corresponsabilidad en el cual la condicionalidad puede ser interpretada como un incentivo para fomentar actitudes responsables a largo plazo, como lo ha señalado la CEPAL en múltiples publicaciones (Rangel, 2011).

Por otra parte, como señala Valencia, las condicionalidades también pueden ser vistas como tutelaje de los individuos por parte de las autoridades a través de la exigencia de cumplimiento de responsabilidades y del requerimiento de modificación de conductas, como una especie de taylorismo social. (Valencia, 2009).

Otro punto de discusión en torno a la limitación de derechos de este tipo de programas y como lo ha señalado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL,²⁵ los programas de transferencias condicionadas de ingresos perpetúan que el rol del cuidado familiar recaiga en las mujeres, como responsables de forma natural del cumplimiento de corresponsabilidades. Este tipo de política social conlleva una visión maternalista que considera a las madres como responsables junto con el Estado del cumplimiento de ciertos objetivos sociales, como la superación de la pobreza.

²⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (08 de marzo de 2013). Los programas de Transferencias Condicionadas limitan a la mujer. Recuperado el 24 de septiembre de 2014. Disponible en <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=25879#.VDBye haNCuY>

La secretaria ejecutiva de la CEPAL, Alicia Bárcena, ha señalado que “las políticas públicas están lejos de asimilar el avance de las mujeres y, aunque muchos programas las visibilizan y reconocen, en general no se inspiran en el marco de derechos y prevalece una visión instrumental, especialmente de las mujeres pobres”. (Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, 2012).

En el caso del Programa “Mi Bono Seguro” de Guatemala, el 97 % son mujeres y el 3% son hombres.²⁶ Dado los criterios de acceso, estas mujeres deben ser madres, quienes para recibir beneficios por sus hijos tienen que cumplir las responsabilidades, que si bien es por el bienestar de sus propios hijos, estos beneficios son a cambio de condiciones que se constituyen en una carga para la madre lo que resalta el carácter maternalista. Asimismo, no es posible hablar de derechos para ella, la salud y educación que se pretenden promover y proteger están dirigidas a los niños entre 0 y 15 años. Incluso desde que son concebidos en el vientre de la madre. Entonces, en este caso, es posible hablar de un incentivo para la madre y una garantía para sus hijos menores.

En relación a las dimensiones de los derechos sociales que se protegen, no es posible establecer que alguno de estos se resguarda, pues solo algunos se ven medianamente cubiertos, como ya quedó demostrado en el numeral dos de este capítulo. Para poder establecer que efectivamente un derecho está protegido, es necesario atender a la integralidad de sus atributos.

4. Identificación de Riesgos que amenazan o conculcan el cumplimiento de derechos sociales

En las etapas del diseño, implementación y ejecución de políticas sociales, es necesario ser cuidadoso con ciertos aspectos, que por su configuración y operación podrían llevar involuntariamente a conculcar derechos. Por eso, al verificar en una determinada política social la presencia o ausencia de los atributos ya mencionados, podrían identificarse algunos riesgos. Como ya se mencionó antes, debido a las limitaciones materiales del este estudio, no es posible realizar el análisis para cada una de las fases del proceso de una política social, se centra únicamente en el diseño y algunos aspectos de la implementación de políticas sociales. Por lo que un futuro estudio que realice el análisis completo en todas sus etapas, puede resultar muy enriquecedor, principalmente porque a veces el diseño de una política puede variar en su ejecución, puede darse el caso que en la creación del programa se prevea la observancia del contenido de los derechos, pero si en la ejecución, los protocolos de prestación del bien o servicio directo, no han sido adecuados y adaptados puede dificultarse el cumplimiento de los mismos.

Para el caso de Guatemala, dada la poca experiencia y especialización que tiene en el tema de programas sociales, sus políticas en este sentido son débiles y carecen de elementos suficientes que permitan dar una mayor y mejor cobertura a lo que los derechos sociales implican en toda su dimensión.

Es por ello, que tras analizar el programa Mi Bono Seguro, cuya configuración y diseño es similar al resto de programas sociales en Guatemala, es posible identificar diversos riesgos asociados a la falta de cobertura de los mismos, y previsibilidad de muchos

²⁶ Según informe del III Cuatrimestre del año 2013 de la Política Social y Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social.

aspectos que impiden el goce efectivo de derechos sociales. A continuación se describen algunos.

- **La ausencia de políticas públicas complementarias a los programas sociales, puede entorpecer cumplimiento de derechos.** En programas como las Transferencias Monetarias Condicionadas, que buscan generalmente resguardar derechos como la salud y educación por sus condicionalidades, si no se construyen políticas, programas y estrategias a nivel nacional que eleven la cobertura y calidad de estos servicios públicos, se puede constituir en un riesgo considerar que con la sola transferencia ya se han tomado medidas para proteger estos derechos. Al final, en ausencia o precariedad de los servicios asociados, las transferencias monetarias estarán siendo utilizadas para alimentación en el mejor de los casos, pero la salud y educación estarán “disfrazadas” bajo la idea de que con programas como estos, se promueven.

- **Exigencia de requisitos inadecuados puede conllevar la negación de acceso a ciertos derechos.** Exigir el cumplimiento de requisitos que están fuera del alcance de usuarias y usuarios de programas sociales, es negarles el acceso a sus derechos. Tales requisitos pueden estar relacionados con ciertas conductas, cumplimiento de condiciones, obtención de ciertos documentos que pueden no ser de fácil acceso para la población.

- **La falta de reglamentación de procesos operativos en la ejecución de un programa social puede entorpecer el cumplimiento de derechos y garantías.** Si en el diseño de un programa no se contempla la reglamentación de procedimientos, requisitos y protocolos a seguir en la ejecución del mismo, puede menoscabarse la certeza sobre los beneficios de un programa respecto a su accesibilidad (requisitos claros para acceder), durabilidad y periodicidad para acceder a los beneficios, la participación, acceso a la información pública, transparencia y rendición de cuentas, definición clara de competencias a las entidades correspondientes, entre otros.

- **La falta de sistemas adecuados de información y acceso a la información propicia la falta de transparencia.** No es una novedad, que la falta de adecuados sistemas de registro, monitoreo y seguimiento de información en general propicia el abuso de poder público para beneficio personal. Es por ello, que los propios programas debieran tener incorporado en su diseño mecanismos de registro y procesamiento de información; establecimiento de controles internos y externos de fiscalización; así como estar en armonía con políticas preventivas contra la corrupción y clientelismo. Esto también implica el fortalecimiento del acceso a la información pública, de manera que sea confiable y amigable.

- **El carácter de la prestación puede derivar confusión en los titulares de derechos.** En el caso de las transferencias monetarias, en que se otorgan beneficios para los hijos menores a costa de corresponsabilidades que debe cumplir la madre, le impone una carga, por lo que no es posible hablar de derechos para ella, cuando la salud y educación que se pretenden promover y proteger están dirigidas a sus hijos menores. Entonces, en este caso, es posible hablar de un incentivo para la madre y una garantía para sus hijos menores. Las políticas sociales destinadas a cumplimiento de derechos deben definir claramente los derechos que se pretenden resguardar e identificar a los sujetos de derechos, y con esto evitar el riesgo de creer que se resguardan derechos a ciertas personas, cuando no es así.

En el caso de Chile, como ya hemos señalado anteriormente, no obstante tener mucho más avance en el tema de las políticas sociales, aún hace falta realizar ciertos esfuerzos para seguir tecnicizando el tema del enfoque de derechos en sus políticas públicas. Algunos de los riesgos que se derivan del análisis y estudio del programa puente son los siguientes.

- **Los criterios de cese y corte definitivo del apoyo psicosocial puede dejar a las familias en situación de desprotección.** El hecho que las familias egresaran del programa puente y dejaran de recibir definitivamente la intervención del apoyo familiar, representa un riesgo en cuanto a que las personas que están en la línea de vulnerabilidad, esta desvinculación provoca en algunos casos situación de desprotección, y reincidencia en la carencia en alguna de las condiciones mínimas. En este sentido, dejar instalado en la comunidad ciertos apoyos familiares para que las familias puedan acudir en caso de necesitarlos, podría evitarse este riesgo en las familias, y no perder definitivamente el apoyo.²⁷

- **La falta de disponibilidad de oferta pública adecuada debilita los resultados de programa de intervención social.** Existen antecedentes que apuntan a fallas de coordinación y de adaptación de la oferta pública a los requerimientos de las familias participantes. Este no es un resultado sorprendente si se considera las debilidades que aquejan a los proveedores públicos en áreas sociales como salud y educación, incluyendo a organizaciones privadas que son subcontratadas para estos efectos. (Larrañaga, Contreras, & Ruiz, 2009).

Según evaluación realizada por Consultores, señalan que se detecta la ausencia de acuerdos con organismos de la sociedad civil y del sector privado para la implementación de las soluciones mínimas. Así, en materia de vivienda, esto resulta importante, toda vez que el Programa contempla pocos recursos para financiar mano de obra en la ejecución de las soluciones que supone la construcción, de modo que la ausencia de articulaciones con instancias que provean mano de obra se detecta como una falencia importante. Además, no se estipulan convenios de extensión de redes de servicios eléctricos, de agua potable y otros, con empresas privadas que brindan servicios públicos. Ello podría fundamentarse en que las características de las soluciones implementadas muchas veces no se ajustan a estándares técnicos utilizados por las instituciones fiscalizadoras. (Sur Profesionales Consultores, 2006).

En relación al trabajo, la evaluación de la oferta pública por parte de los beneficiarios de Chile Solidario realizada por Asesorías para el Desarrollo (2006) reporta que los programas de empleo asociados a Chile Solidario han tenido como efectos positivos “facilitar el primer paso” de los beneficiarios hacia la capacitación e inserción laboral, “facilitar la búsqueda” de empleo y entregar “diferentes opciones de salida” para los beneficiarios. No obstante, dicha evaluación estableció que falta mayor contexto

²⁷ En entrevista realizada a Ghia Gajardo, Jefa Departamento de Estudios, Evaluación y Gestión del Conocimiento de FOSIS, indica que: “...cuando la gente termina se siente súper sola, porque dos años acompañadas y después solas con miedo, y claro egresó pero no puede volver, yo creo que ahí a lo mejor el diseño careció un poco de esta posibilidad de que la familia pudiera tocar la puerta a alguien; dependía mucho también del vínculo entre el apoyo que a lo mejor era una fortaleza y una debilidad...”

territorial de los programas de capacitación y empleo, trayectorias más personalizadas, mayor coordinación y acceso a la información.²⁸ (Asesoría para el Desarrollo, 2006).

- **La tecnificación del conocimiento, los criterios de intervención muy sofisticados y el excesivo énfasis en los instrumentos puede resultar impertinente.** Esto puede alejarse de la realidad de la pobreza y necesidades de la población, que también es dinámica y por lo tanto debe ser estudiada y analizada periódicamente. (FOSIS, 2004b) De no hacerlo, el planteamiento de propuestas de estrategias, podría resultar impertinente. Abordar acciones para darle cumplimiento a derechos sociales, implica acercarse a las causas de su ausencia de cumplimiento, lo que implica que los instrumentos de diagnóstico deben ser acordes a la realidad. Generalmente, la falta de cumplimiento de derechos sociales está asociada a situación de pobreza.

-**La falta de identificación de los sujetos de derechos en su individualidad, puede propiciar violación de los mismos.** No se debe tomar en su conjunto a la familia para señalar que se les está protegiendo o garantizando sus derechos, sin hacer una revisión individual. Es decir, no por el hecho de resguardarle un derecho a uno de sus miembros, puede hablarse de cumplimiento de tal derecho a la familia. No es posible señalar, por ejemplo, que el derecho al trabajo se cumple, si se alcanza la condición que el programa ha señalado al establecer que “al menos un miembro de la familia se emplee.”

- **No contar con indicadores cualitativos para evaluaciones provoca no destacar resultados positivos, y por lo tanto no priorizar líneas de intervención para el cumplimiento de derechos.** Generalmente los programas sociales tienen asociados indicadores cuantitativos para presentación de resultados y ejecución presupuestaria, sin embargo, se ha trabajado poco con los indicadores cualitativos; por lo que hay buenos resultados que no son visibilizados como el empoderamiento de la mujer, mayor dinámica familiar, mayor autoestima familiar, logro de cierto grado de autonomía, etc. En la medida que se conozca mejor los resultados obtenidos, esto permitirá priorizar áreas en las que sea necesario fortalecer acciones para el cumplimiento de derechos sociales.

Estos riesgos identificados, también pueden ser aplicables para el caso de Guatemala, los cuales no se derivan directamente de sus actuales programas sociales, pero que en el camino que le hace falta por recorrer en el tema de políticas sociales, resulta pertinente ir previendo ciertos aspectos, relacionados con estos riesgos, que le permitan mejorar el diseño de sus políticas sociales.

Algunos riesgos comunes para las políticas sociales tanto de Chile como de Guatemala, pueden ser los asociados a la pertinencia cultural, criterios de acceso y focalización, participación en el diseño de programas, que a continuación se revisan.

- **La falta de pertinencia cultural y lingüística en las políticas sociales puede conculcar el ejercicio de ciertos derechos.** Las políticas sociales que pretendan dar

²⁸ La misma evaluación señala que un aspecto especialmente preocupante en las conclusiones del estudio es que los programas no lograrían resultados sostenibles en el tiempo. Esto es complejo dado que los resultados de mediano y largo plazo del sistema Chile Solidario dependen críticamente de la vinculación de los usuarios al mercado laboral.

cumplimiento a derechos sociales, deben estar dotadas de pertinencia cultural, lingüística y de género. Latinoamérica, está caracterizada por su diversidad cultural, étnica y lingüística, por lo que es necesario que todos los procesos de los programas sociales implementados sean adecuados a las condiciones de cada grupo particular, que atienda a sus condiciones culturales, étnicas, sociales, económicas y lingüísticas de los y las usuarias del programa. Especialmente en materia de denuncias y acceso a la información, la pertinencia lingüística es ineludible, ya que sin ella los procesos no podrían llevarse a cabo.

- **Criterios de focalización en programas sociales puede propiciar la discriminación.** Los criterios de acceso o focalización de programas sociales, si bien han servido para que efectivamente los beneficios lleguen a quienes viven en peores condiciones entre la población en extrema pobreza, esto puede propiciar discriminación. Ya que quienes viven en una relativa mejor condición económica, pueden no estar accediendo a muchos servicios básicos, lo que los excluye de gozar plenamente sus derechos.

- **La no participación en el diseño de programas sociales de las personas e instituciones involucradas con su ejecución, dificulta el logro de sus objetivos.** La participación en el diseño de diferentes actores involucrados en la ejecución del programa, permite evitar o prever posibles errores con los que pudieran encontrarse en su ejecución, debido a que una participación activa en diseño de la operatividad, requisitos, beneficios, protocolo de atención y otros, por parte de las personas que están más cerca de la realidad que se busca enfrentar y estarán involucrados en la ejecución, facilitaría la realización de los objetivos del programa de que se trate. Por otro lado, las políticas sociales deben fundarse en el dialogo social y participación, como prácticas presentes en todas las etapas desde el diseño hasta implementación y evaluación.²⁹

5. Identificación de oportunidades que potencian cumplimiento de derechos sociales

Del análisis de los dos programas sociales, además de identificar riesgos, también pueden identificarse ciertas oportunidades respecto a fortalezas ya instaladas o por instalar, y que conduzcan hacia mejores resultados, cumplimiento de objetivos, y a lo que a lo que este estudio convoca, el cumplimiento de derechos sociales.

Estos pueden ser aplicables tanto para el caso de Chile como Guatemala, están relacionados con la ratificación del Protocolo Facultativo del PIDESC, los mecanismos de reclamo, sistemas de información, coordinación estratégica, entre otros.

²⁹ La Fundación para la Superación de la Pobreza ha señalado que no se puede superar pobreza sin el involucramiento activo y crecientemente empoderado de los afectados. La pobreza, en especial entendida en sus aristas subjetivas, suele estar acompañada de impotencia, pérdida de control sobre la realidad que circunda y la imposibilidad de librarse de las dificultades eligiendo otro camino. Así visto, consideramos de la mayor relevancia que la nueva generación de políticas **esté fundada en el diálogo social y la participación**, como prácticas que estén al centro de la gestión en todas las etapas, desde el diseño o adaptación territorial hasta sus fases de implementación y evaluación. (Fundación para la Superación de la Pobreza, 2013)

- **Ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales representa incorporar al sistema legal mecanismos de responsabilidad del Estado respecto cumplimiento de estos derechos.** Tanto Chile como Guatemala son Estados firmantes de dicho instrumento, pero aún no lo ratifica. El Protocolo Facultativo establece la competencia del comité de los DESC para recibir y examinar comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas que aleguen ser víctimas de una violación por un Estado parte, de cualquiera de los DESC reconocidos por el PIDESC, fortaleciendo la capacidad de las personas para reclamar estos derechos, no sólo ante el sistema internacional, sino también a nivel regional y nacional, fomentando el desarrollo de recursos efectivos. Del mismo modo, este protocolo sirve para aclarar las obligaciones de los Estados con respecto a estos derechos humanos, contribuyendo a la adopción de políticas afirmativas y de acceso a la justicia a nivel nacional. Por lo que la ratificación de este instrumento representa una oportunidad de seguir avanzando en el desarrollo y cumplimiento de estos derechos.

- **Las alianzas con municipalidades y el involucramiento de las comunidades beneficiarias como parte importante en el logro de objetivos de los programas sociales, propicia la participación.** La incorporación de los municipios en la gestión del diseño y ejecución de los programas resulta relevante, en cuanto a que los gobiernos locales conocen mejor la realidad de la comunidad a beneficiar, existe mayor cercanía y confianza de la población hacia sus autoridades locales, lo que permite aumentar la participación directa de la población beneficiada, y por lo tanto mejorar los resultados en el cumplimiento de derechos sociales.

- **La firma de compromisos de beneficio con las familias propicia la participación más activa por parte de las familias beneficiarias en el cumplimiento de sus derechos.** Si bien, la firma de convenios o compromisos pueden ser señaladas de condicionar el cumplimiento de ciertos derechos, es necesario rescatar que esto puede generar actitudes más favorables en los beneficiarios, generando ciertas obligaciones respecto de sí mismos y asumiendo compromisos en pro de su bienestar. Además, ser acompañados con la intervención de un apoyo familiar, como sucedía con el programa Puente, resulta muy pertinente porque daba lugar a una relación de complicidad en el logro del cumplimiento de sus derechos. Además, ser invitados a participar en el programa y no obligarlos resulta pertinente, en cuanto a la actitud que se tiene frente al programa.

- **La incorporación de mecanismos de reclamación directa en el diseño de políticas sociales, propicia la exigibilidad de derechos sociales.** Debido a la debilidad institucional que presenta la exigibilidad de los DESC general y en los programas sociales estudiados en particular, es pertinente que en el diseño de los programas sociales se acompañe de mecanismos de reclamo y denuncia directa por incumplimiento de los derechos sociales asociados a este tipo de programas. Esto permitiría ir adaptando y actualizando desde abajo, la exigibilidad de los derechos sociales que ha quedado limitada y rezagada. Lo cual no significa que no sea importante introducir a nivel de las leyes ordinarias, mecanismos administrativos y judiciales para su exigibilidad, pero representa una oportunidad de avance, mientras se legislan procesos formales de exigibilidad.

- **El componente de apoyo psicosocial es relevante para interconectar a las familias excluidas socialmente con la oferta pública que le permita alcanzar el cumplimiento de sus derechos.** La intervención de una persona capacitada que se acerca a cada familia como apoyo a sus necesidades y carencias más básicas, de forma personalizada y humana, tiene impacto significativo en la familia; por un lado, le permite saber y conocer los derechos que tiene, y por otro, contribuir para que estos se hagan efectivos, mediante el vínculo de acceso a los servicios públicos. Por lo que aprovechar la figura del apoyo social en la intervención personalizada a las familias, representa una oportunidad de generar mejores resultados en el cumplimiento de derechos sociales.³⁰

- **Contar con sistemas de información confiables y completos, contribuye al diseño de políticas sociales más adecuadas al cumplimiento de derechos sociales.** Los sistemas de información adecuados tienen mucho potencial para el diseño de las políticas públicas, los cuales deben ser aprovechados. El diseño de políticas públicas, debe contar con sistemas de información que además de contribuir a mejorar mecanismos de focalización, permita conocer mejor la realidad de los beneficiarios excluidos de sus derechos. Es decir, contar con información fiable sobre sus integrantes, características propias de las familias, necesidades, carencias, y vulnerabilidades. En la medida que se conozcan mejor estos elementos, las políticas públicas destinadas al cumplimiento de derechos sociales, serán más adecuadas y eficaces en sus resultados.

Por otro lado, los sistemas de información también son una poderosa herramienta para articular y coordinar la oferta social, satisfacer demandas de los beneficiarios de forma integral, evitar duplicidad de esfuerzos y disminuir errores de inclusión y exclusión de los programas, lo que contribuye al cumplimiento de estos derechos.

³⁰ Según entrevista realizada a Cristobal Cornejo de FOSIS, señala que “Al poner al Puente en el centro, y tener un componente de oferta asociado como soporte a esto, ese elemento de diseño yo creo que hace que el impacto en el acceso en los derechos sociales que el Estado pone a disposición de las familias, hace que haya tenido el éxito que tuvo, porque a demás se reconoce que esto no puede ser un programa sino parte de un sub sistema; y el Estado señala que en el centro está el apoyo psicosocial pero como complemento y a la base de todo lo que sucede tiene que haber una relación intersectorial que busque generar la oferta suficiente para que las familias al momento de gestionar sus derechos tengan acceso efectivo...”

CONCLUSIONES

1. Del análisis de la legislación en materia de derechos sociales en Chile, puede inferirse primeramente a que el reconocimiento de dichos derechos en la Constitución, es principalmente de protección al acceso y no como derechos que deban ser garantizados como tal por el Estado. En la legislación ordinaria, se establece de forma más extensiva la regulación de los mismos, en algunas más protectoras incluso que la misma Constitución, otras de mero desarrollo de reglas a observar en la materia de que se trate.

En Guatemala, la Constitución es bastante protectora en cuanto a los derechos sociales. Sin embargo, existe deficiencia en la legislación ordinaria y su reglamentación respecto de hacer operativos tales derechos. Si bien la Constitución ha estatuido que el Estado debe proteger y/o garantizar estos derechos, no se han emitido leyes o las que existen, no desarrollan garantías suficientes que los hagan efectivos.

Por lo que en materia de legislación y reconocimiento de estos derechos por parte del Estado, hacen falta esfuerzos para otorgarles mayor protección legal, que precisen su cumplimiento. La importancia de dicho reconocimiento radica, a nivel Constitucional, en el grado de responsabilidad que adquiere el Estado mismo; y a nivel ordinario, en las acciones y garantías que se promuevan para hacerlos efectivos.

En relación a los procedimientos establecidos para la exigibilidad de cumplimiento de derechos sociales, tanto Chile como Guatemala no tienen establecidos dentro de su legislación, procesos judiciales y mecanismos específicos ante incumplimiento o amenaza de incumplimiento de estos derechos. Por lo que en la práctica se ha acudido al uso de otros mecanismos generales para exigir su cumplimiento, y a procedimientos administrativos puntuales relacionados a algún derecho social.

2. El diseño del programa Puente no alcanza a cubrir los requerimientos mínimos teóricos y prácticos para que exista un enfoque de derechos. Las “condiciones mínimas” establecidas por el programa no son suficientes para cubrir las dimensiones de los derechos sociales establecidos internacionalmente. Del análisis realizado respecto de la presencia o ausencia de las dimensiones que deben cubrirse en cada uno de los derechos que busca proteger el programa, se concluye que para ninguno de estos derechos están cubiertas todas las dimensiones, ya que para algunos se cubren algunas dimensiones que son deficientes en otros, tal como se muestra en la tabla número 20. Además, los beneficiarios no son identificados como titulares de derechos y el objetivo principal del programa no es cumplimiento de derechos sociales.

En cuanto al programa Mi Bono Seguro su diseño y creación está lejos de cubrir el contenido mínimo de las dimensiones de los derechos que debieran resguardarse con la implementación de este programa, y por lo tanto hablar de un enfoque de derechos. Del análisis realizado se desprende que ninguna dimensión de los derechos de salud y educación se encuentra totalmente cubierta. No es posible establecer que estos se resguardan, ya que únicamente en algunas dimensiones se ven medianamente cubiertos, como ya quedó demostrado en el último capítulo. Para poder establecer que efectivamente un derecho está protegido, es necesario atender a la integralidad de sus dimensiones.

Además, en su diseño y en la normativa que lo crea no se manifiesta el objetivo de cumplimiento de derechos sociales ni se identifican a los beneficiarios como titulares de derechos.

Aunado a esto, es discutible el hecho de que tienda efectivamente a aumentar el capital humano como lo anuncia su objetivo, por cuanto que un aumento de la asistencia a las escuelas, no necesariamente aumenta el capital humano, ya que depende de muchos otros factores. Además, para que aumente el capital humano debe garantizarse un nivel mínimo de calidad de vida, que se garanticen de forma integral otros derechos sociales y que se logre el desarrollo integral de la persona humana.

Por lo que, existe un vacío en la articulación de normas sociales con los programas que buscan darle cumplimiento a los derechos sociales. Por un lado, aunque la normativa en cuanto a estos derechos, en Chile más que en Guatemala, todavía es muy ambigua y deficiente en cuanto a la protección de los mismos. Y segundo, que el diseño de los programas sociales, particularmente los analizados, tienen muchas debilidades, en Guatemala más que en Chile, en cuanto a la cobertura de cada una de las dimensiones de los derechos sociales.

3. Los programas sociales deben estar enfocados hacia la realización integral de los derechos humanos. Tener una vivienda, vestuario, alimentación adecuada, salud, educación, empleo digno acorde a sus capacidades y habilidades, pensiones mediante de un régimen de seguridad social al llegar a la vejez. Además, se debe pensar en otros derechos, que también son esenciales para la realización integral del ser humano como el derecho a un ambiente sano y equilibrado. Por lo que insistir en gozar de los derechos sociales en su totalidad, es ser coherente con un estándar de vida mínimo para todos los ciudadanos, titulares de derechos.

En Chile se ha conformado un sistema de protección social en el que se busca combatir la pobreza y la extrema pobreza y satisfacer principales necesidades de alimentación, salud, vivienda, etc. Por lo que de alguna manera se busca la protección integral de los derechos sociales. Sin embargo, como se concluye en el presente estudio, no se alcanzan a cubrir los derechos sociales en todas sus dimensiones. Además, todavía hace falta integrar otros derechos esenciales para tener un nivel de calidad de vida mínimo, como la protección del medio ambiente, derecho al desarrollo, igualdad e inclusión social, entre otros.

Los programas sociales en Guatemala se ejecutan de forma aislada, es decir no conforman un sistema de protección social, e intentan cubrir los derechos a la salud, alimentación y educación. Sin embargo, como ya se mencionó, para que una persona pueda llevar una vida digna, desarrollar sus capacidades y talentos y así poder realizarse íntegramente, debe tener acceso a la integralidad de derechos.

4. Los riesgos que amenazan o conculcan cumplimiento de derechos, derivados del diseño del programa Puente, están asociados con el cese definitivo del apoyo familiar, falta de disponibilidad de oferta pública adecuada, la falta de identificación de los titulares de derechos y la ausencia de indicadores cualitativos los programas sociales analizados.

Por su parte, el diseño del programa Mi Bono Seguro de Guatemala, trae aparejado riesgos relacionados principalmente con la ausencia de políticas complementarias a

los programas sociales que prevean disponibilidad de oferta pública en materia de salud y educación; exigencia de requisitos inadecuados o excesivos, falta de reglamentación de procesos operativos para la ejecución del programa, falta de sistemas adecuados de información.

Algunos riesgos comunes a los dos programas tienen que ver con la falta de pertinencia cultural y lingüística en las políticas sociales, criterios de focalización de programas sociales, la no participación en el diseño de programas sociales de las personas involucradas con su ejecución y beneficiarios.

Las oportunidades identificadas son comunes a los dos programas. Estas tienen que ver con la ratificación del Protocolo Facultativo del PIDESC, las alianzas con municipalidades y el involucramiento de las comunidades, la participación de las familias beneficiarias, incorporación de mecanismos de reclamación directa por incumplimiento de derechos sociales, sistemas de información confiables y completos.

RECOMENDACIONES

1. Para continuar avanzando en el cumplimiento de derechos sociales, se debe reforzar su reconocimiento. Una recomendación en este sentido es que los Estados de Chile y Guatemala, ratifiquen el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del cual ya son Estados firmantes. Esta ratificación permitiría que estos Estados tengan mayor compromiso en el cumplimiento de los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales, al permitir la competencia del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, siguiendo sus Observaciones Generales, recomendaciones, y el monitoreo del cumplimiento de los mismos.
2. A partir del análisis realizado en este estudio, es posible derivar ciertas recomendaciones conducidas hacia el establecimiento de una categorización de componentes clave de derechos sociales que deberían estar presentes en el diseño de políticas públicas de protección social, específicamente en programas sociales, para propiciar el cumplimiento de estos derechos.

Estas recomendaciones de carácter más general están relacionadas a cada una de las dimensiones del contenido de los derechos sociales que se analizaron detenidamente en esta tesis, en base a los programas estudiados.

- 2.1. Así, en cuanto a la accesibilidad, es posible señalar su cumplimiento en dos líneas. Por un lado, los criterios de focalización efectivamente deben ser un instrumento para que las personas excluidas de sus derechos sociales, por condiciones económicas y sociales, puedan ser reconocidas como sujetos de derechos y por tanto gozar de los mismos, mediante políticas y programas sociales que dirigidas a cumplir cada uno de estos derechos en su integralidad. Y por otro lado, que en cada programa social cuyo objetivo sea cumplimiento de derechos, se atienda a los ámbitos mínimos del derecho social de que se trate, los cuales han sido referidos en las matrices sobre dimensiones.
- 2.2. En la relación a la disponibilidad, para que los programas sociales sean efectivos y alcancen su objetivo, deben crearse políticas públicas complementarias, de forma tal que la oferta pública asociada a los derechos sociales que se promueven, alcance a cubrir la demanda de los beneficiarios titulares de derechos del programa de que se trate. Además, debe coordinarse estratégicamente con los ministerios sectoriales y entes del Estado a manera de facilitar dicha disponibilidad con los servicios existentes. El Estado debe poner a disposición de los beneficiarios titulares de derechos, bienes y servicios de calidad y en cantidades suficientes que alcancen a cubrir el área que del derecho social que se protege, sea salud, educación, vivienda, alimentación.
- 2.3. La durabilidad de los programas debe estar definida claramente. Además, el periodo de duración debe atender al tipo de prestación que se otorga y a las características de la población beneficiaria, de forma tal de que el cese del beneficio no sea suspendido tajantemente, y que no solo el proceso de retiro sea paulatino, sino que exista la posibilidad de que beneficiarios titulares de derechos, puedan acudir en busca de apoyo de ser necesario, para lo cual deben definirse criterios precisos para acceder a dicho apoyo. Esto atendiendo a que en el periodo que dure el programa, no necesariamente generará el cumplimiento sostenido de derechos sociales. Habrá casos en los que se logre activar y cumplir derechos de

forma más permanente que otros. Por lo que es necesario prever cierta continuidad y sostenibilidad para que el acceso a este tipo de derechos, no cese con la finalización del programa. Además, los criterios de egreso del programa deben atender al logro de la autonomía de acceder por si solos a los bienes y servicios disponibles, ya sea público o privado, que les permita el pleno ejercicio de sus derechos sociales.

- 2.4. En cuanto a la asequibilidad o accesibilidad material, es fundamental que la asignación presupuestaria para la ejecución de políticas, programas y proyectos sociales sea asignado mediante partidas presupuestarias respaldadas legalmente. Además, deben establecerse mecanismos de monitoreo para que el presupuesto asignado, sea ejecutado en su totalidad en la programación presupuestaria del mismo.
- 2.5. En relación a la calidad, como parte de las políticas públicas complementarias para cumplir con la disponibilidad de establecimientos de salud, centros educativos y el resto de oferta pública, debe tomarse en cuenta la calidad en los servicios que se presta. Es decir, debe atender a lo que se entiende por estándares mínimos en cada uno de dichos servicios y prestarse a satisfacción de los usuarios. La calidad comprende además de las condiciones materiales ya vistas en las matrices sobre dimensiones de derechos sociales, la cortesía y buen trato, credibilidad, seguridad, capacidad de respuesta y puntualidad, entre otros; que deben ser tomados en cuenta en la configuración de la oferta pública programática a poner a disposición de los beneficiarios titulares de derechos de los programas sociales.
- 2.6. El diseño de programas sociales, debe contar con la participación de los usuarios beneficiarios a los que están dirigidos los programas sociales, esto como parte esencial para determinar de mejor manera los ámbitos temporales, geográficos y materiales que permitan adaptar y adecuar la configuración del programa a la realidad y necesidades de los mismos. Esta participación contribuye además a la gestión eficaz y transparente, aumenta la aceptación general de los programas y proyectos, mejora la toma de decisiones en todas sus fases.

Dicha participación puede darse a través de grupos focales, grupos de discusión, encuestas, foros temáticos, comités de usuarios, consultas ciudadanas u otras. Para cada uno de estos procesos es necesario incorporar un sistema de evaluación durante y después de la participación, de manera que efectivamente se recojan las percepciones, opiniones e ideas de los participantes para la retroalimentación y toma de decisiones.

La preparación de un proceso de participación requiere de un análisis de cómo integrarlo en el proceso de toma de decisiones, qué agentes pueden estar interesados y cómo pueden incorporarse en el proceso, para lo cual la preparación de una estrategia proporciona una estructura que producirá un mejor análisis. Todos estos procesos y mecanismos deben estar debidamente reglamentados. Asimismo, debe quedar claramente establecido en qué fases del proceso de diseño se requerirá la participación ciudadana.

- 2.7. En relación al principio de no discriminación, primero debido a que por la escasez de recursos no es posible la universalización, es necesario mejorar los mecanismos de focalización de forma tal que las prestaciones y servicios que

incluyen las políticas y programas sociales alcancen a cubrir a la población excluida de los mismos y privadas en sus derechos sociales; además estos mecanismos deben atender a criterios multidimensionales. Esto en atención a que todas las personas que se encuentran en dicha situación puedan acceder sin discriminación alguna por condición social, laboral y económica.

En segundo lugar, atendiendo a la diversidad étnica, cultural y lingüística de un país, los programas sociales deben ser dotados de pertinencia cultural y lingüística, de forma tal que los programas se adecuen a las condiciones de cada grupo particular. Esto es posible mediante el establecimiento de rutas de acceso y trato en concordancia con sus valores, creencias y costumbres, la traducción de la información a la lengua o idioma del lugar específico, incorporación de sus saberes y conocimientos ancestrales.

Esta pertinencia se extiende, no solo a la implementación de los programas sociales, sino a los servicios asociados en su ejecución, es decir, los servicios de educación, salud, vivienda, etc. a los que se accede, también deben estar adecuados a las características particulares de la población a la que se dirigen.

- 2.8. En relación a la exigibilidad de los derechos sociales, es pertinente que en el diseño de los programas sociales se acompañe de mecanismos de reclamo directos por incumplimiento de los derechos sociales asociados a este tipo de programas. En la disposición normativa que crea el programa, se recomienda crear mecanismos directos de reclamo y denuncia, asignando su recepción y trámite a un ente o institución especializada creada o que se cree para el efecto. Estos mecanismos deben especificar los casos en los que es posible acceder, los cuales deben estar extendidos a las dimensiones de los derechos sociales estudiadas en esta tesis. Los procesos de recepción, trámite y resolución deben ser precisos, eficaces y oportunos, y los plazos deben ser breves y proporcionales con la realidad.
3. Las recomendaciones contenidas en el numeral anterior, recogen en cierta parte los riesgos y oportunidades identificados en este estudio. Sin embargo es necesario puntualizar en algunos de los siguientes aspectos.
 - 3.1. Los requisitos que son exigidos como parte del cumplimiento de corresponsabilidades, deben ser pertinentes estar al alcance de los usuarios del programa. Si se solicitan documentos o certificados con costos asociados, debe preverse trato preferencial para los participantes, es decir sin cobro alguno, o bien cobro de una tarifa simbólica. Asimismo, las condiciones exigidas deben ser coherentes con las posibilidades y apoyos brindados a las familias para lograrlo.
 - 3.2. Se recomienda que los procesos, protocolos, competencias, criterios de acceso y egreso, y todos los procesos que son parte de la ejecución de los programas sociales, queden debidamente reglamentados, y con asignación de funciones y responsabilidades claramente establecidas. Esto para evitar la duplicidad de funciones, arbitrariedad y diferencias en las acciones ejecutadas y en el trato con beneficiarios, así como evitar la discrecionalidad en toma de decisiones que pueden traer aparejadas violaciones de derechos sociales.
 - 3.3. Los sistemas de información son una herramienta poderosa para articular y coordinar la oferta social, favorecer acciones o respuestas integrales, evitar

duplicidades y errores de inclusión y exclusión a los programas; además contribuyen a la transparencia. Se recomienda reforzar los sistemas de información y registros asociados a los programas sociales. Deben fortalecerse aspectos como la recopilación, medios por los que se obtiene, confrontación de la información, y manejo de la misma.

- 3.4. Se recomienda que el diseño de programas sociales vaya acompañado tanto de indicadores cuantitativos como cualitativos para monitorear su cumplimiento. Deben diseñarse indicadores cualitativos que rescaten beneficios del programa que no son medibles en cantidad, pero si en calidad. La creación de estos indicadores cualitativos podrían tomar como referencia los indicadores de derechos humanos propuestos por la ONU y referidos en este estudio. Es decir, tomar los aspectos elementales de estos indicadores para la creación de unos adecuados y específicos del programa de que se trate, y que permita evaluar ámbitos como el empoderamiento de las familias y/o grupos minoritarios, logro de autonomía en el alcance de sus derechos sociales, logro de un nivel de calidad de vida mínimo, entre otros. Estos indicadores permitirán conocer mejor el impacto que los programas tienen en la realización de derechos sociales, y por tanto la priorización y futuro diseño de otros programas, en áreas aún débiles.
4. Finalmente, de esta investigación surgen posibles investigaciones futuras que resultarían pertinentes para seguir avanzando en el tema de políticas sociales con enfoque de derechos, en las que se prevea y cubra el contenido de los derechos sociales en todas sus dimensiones. Por un lado, resultaría relevante continuar con el análisis de las dimensiones sociales en la etapa de ejecución de este tipo de programas sociales, en los que se verifique la presencia o ausencia de dichas dimensiones en los protocolos de atención, entrega de la prestación o servicio, etc. Esto ya que si bien, en el diseño puede preverse su cumplimiento, en la ejecución, debido a factores de gestión y coordinación, podrían estarse conculcando. Una investigación de este tipo permitiría establecer la concordancia entre el diseño y ejecución de un programa social, de forma tal que tanto en una como en otra etapa se logre armonía en el cumplimiento pleno de derechos sociales.

Por otro lado, resultaría interesante una investigación con otro tipo de programas sociales, cuyas prestaciones tengan carácter diferente a las transferencias condicionadas. Esto permitiría enriquecer el análisis del enfoque de derechos, para obtener elementos de análisis pertinentes en el diseño de programas sociales de distinta naturaleza.

BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, V. (2006). *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo*. Revista de la CEPAL No. 88 , 35-50.

Abramovich, V. y Courtis, C. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta, S.A.

Alza B., C. (2014). El Enfoque basado en derechos. ¿Qué es y cómo se aplica a las políticas públicas? En R. d. Superior, *Derechos Humanos y políticas pública. Manual* (págs. 51-78). Santiago, Chile.

Artigas, C. (2005). *Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales*. Serie Protección Social de la CEPAL No. 110, Santiago de Chile.

Asesorías para el Desarrollo. (2006). “*Evaluación de programas de la oferta público en convenio con el Sistema Chile Solidario, 2005*”. Santiago de Chile.

Cecchini, S y Martínez, R. (2011). *Protección Social Inclusiva en América Latina*. Serie libros de la CEPAL No. 111, Santiago de Chile.

Cfr. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2006) “*Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos*” Nueva York y Ginebra: ONU.

CIDH. (2008). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. Estados Unidos: OEA.

Ciprian, F. (2009). El fortalecimiento de los derechos fundamentales. *Boletín Digital No. 17 Comité de Estudiantes de Derecho, Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra* .

Cohen, E. y R. Franco. (2006). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México, D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)/Fondo de Cultura Económica.

Courtis, C. (2007). Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista. *conferencia internacional sobre Caudados y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía*. Ciudad de México: PNUD.

Elgueta, J. M. *Metodología de Investigación en Comunicación Social*. Santiago de Chile: Instituto de la Comunicación e Imagen, Universidad de Chile.

FAO. (05 de Junio de 2014). *Iniciativa América latina y Caribe Sin Hambre*. Disponible online (<http://www.rlc.fao.org/es/iniciativa/la-iniciativa/derecho-alimentacion>, consultado el 05 de junio de 2014).

Fierro, J. (2008). *Guía metodológica para la elaboración de políticas públicas regionales*. Santiago de Chile: GTZ.

FOSIS (2004a), Serie: Reflexiones desde el Puente, Cuadernillo de trabajo No. 1, Avance de las Obras, Santiago de Chile.

FOSIS. (2004b). Serie: de reflexiones desde el Puente: Cuadernillo de trabajo No. 2. *¿Cómo son las familias que construyen el programa puente?*. Santiago de Chile.

FOSIS. (2004c). Serie: de reflexiones desde el Puente: Cuadernillo de trabajo No. 3. *Las condiciones mínimas para la construcción del Puente*. Santiago de Chile.

FOSIS. (2004d). Serie: de reflexiones desde el Puente: Cuadernillo de trabajo No. 4. *Los apoyos familiares: los otros constructores del Puente*. Santiago de Chile.

FOSIS. (2006a). *Serie de estudios sobre el programa Puente. Puente a la Vista, documento No. 1. Propuesta de una estrategia de intervención para fortalecer la inserción social de las familias puente a través del capital social comunitario*. Santiago de Chile.

FOSIS. (2006b). *Serie de Estudios sobre el programa Puente. Puente a la vista No. 7. Estudio de Factibilidad para el diseño de un modelo de gestión y estrategia de intervención que permita dar cumplimiento a los requerimientos de habitabilidad de las familias participantes del programa Puente*. Santiago de Chile.

Fundación para la Superación de la Pobreza. (2013). *Umbrales Sociales para Chile. Una mirada sobre la pobreza*. Santiago.

Girotti, Fiorenzo (2001) *Welfare State. Storia, modelli e crítica*. Roma: Carocci.

Henríquez Viñas, M. L. (2008). Jerarquía de los tratados de derechos humanos: Análisis jurisprudencial desde el método de casos. *Estudios Constitucionales No. 2* , 73-119.

Larrañaga, O. y Contreras, Dante. (2010). *Las nuevas políticas de protección social en Chile*. Santiago de Chile: PNUD.

Larrañaga, O., Contreras, D., & Ruiz Tagle, J. (2009). *Evaluación de impacto de Chile Solidario para la primera cohorte de beneficiarios*. Santiago de Chile: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

León, A. (2008). *Progresos en la reducción de la pobreza extrema en América Latina. Dimensiones y Políticas para el análisis de la primera meta del Milenio*. Santiago de Chile: CEPAL-AECID.

Martín, María Pía. (s.f.). El cambio en el Sistema de Protección Social en Chile: Un análisis de policy frames. Recuperado el 4 de noviembre de 2014, disponible en http://www.sociedadpoliticaspublicas.cl/archivos/BLOQUET/Proteccion_y_Politica_Social/El_cambio_en_SistemaProteccionSocial.pdf

Martínez F., Juliana. (2013) *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Guatemala*. Colección Documentos de Proyectos. Santiago de Chile: CEPAL.

Mendiola, M. (2009). *La Exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Naciones Unidas*. Recuperado el 14 de agosto de 2014 de http://observatoridesc.org/sites/default/files/Marta_Mendiola_la_exigibilidad_de_los_DESC_en_NU.pdf.

Ministerio de Desarrollo Social. (2013). *Manual Operativo del Programa Mi Bono Seguro*, Guatemala.

Moreno N., Leonardo. (2004). *Garantías Sociales en Políticas de Vivienda en España y Chile*. Disertación Doctoral no publicada. Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones, Universidad Pontificia Comillas. Madrid, España.

Nikken, P. (2010). *La protección de los derechos humanos: Haciendo efectiva la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales*. *Revista IIDH Vol. 52* , 55-140.

Nogueira Alcalá, Humberto. (2009) *La interpretación constitucional de los derechos humanos*. Lima, Perú. Ediciones Legales.

Nun, E. y Trucco, D. (2008). Informe de Sistematización de Evaluaciones Cualitativas del Programa Puente y Sistema de Protección Chile Solidario. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Humano, Boletín No. 50* , 1-17.

OACNUDH - Oficina del Alto Comisionado. (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y aplicación*. Ginebra, Suiza: Organización de Naciones Unidas.

OACNUDH. (2004). *Los Derechos Humanos y la Reducción de la Pobreza. Un marco conceptual*. Nueva York y Ginebra: Organización de las Naciones Unidas.

OACNUDH. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos*. Nueva York y Ginebra: ONU.

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. (2012). *Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Ochaeta, R., Reyna, L., & Sabetian, S. (2013). *Riesgos de corrupción en los programas sociales implementados por el Ministerio de Desarrollo Social en Guatemala*. Proyecto de Acción Ciudadana "Promoción de la participación pública en el control y monitoreo de las finanzas de la administración financiera pública". Ciudad de Guatemala.

Olaso, L. M., & Casal, J. M. (2007). *Curso de Introducción al Derecho. Introducción a la teoría General del Derecho. Tomo II*. Caracas: Texto, C.A.

OMS. (1946). *Constitución de la Organización Mundial de la Salud*. Nueva York, Estados Unidos.

Pautassi, L. (2009). *El aporte del enfoque de derechos a las políticas sociales, una breve revisión*. Taller de Expertos "Protección Social, pobreza y enfoque de derechos". Santiago de Chile: CEPAL.

Pfeffer U., Emilio. (2006). *El recurso de protección y su eficacia en la tutela de derechos constitucionales en Chile*. *Revista Semestral del Centro de Estudios Constitucionales* , 87-107.

Pontificia Universidad Católica. (2004). *Estudio de Factibilidad para el diseño de un modelo de gestión y estrategia de intervención que permita dar cumplimiento a los requerimientos de habitabilidad de las familias participantes del programa Puente*. En FOSIS, *Serie de Estudios sobre el programa Puente*. Puente a la vista No. 7. Santiago de Chile.

Procuraduría de Derechos Humanos. (2013). *Informe Anual Circunstanciado. Informe de situación.* Guatemala.

Procuraduría de los Derechos Humanos. (2014). *Causas y Consecuencias de la Crisis hospitalaria.* Guatemala.

Ramírez Patiño, E. (s.f.). *Maximización de los derechos.* Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado el 9 de septiembre de 2014 de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris/cont/15/cnt/cnt7.pdf>. Pags. 103-121.

Rangel B., M. (2011). *Pobreza rural y los programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe.* En C. L. RIMISP, Documento de Trabajo N° 92 Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago de Chile.

Rey Pérez, J. L. (2013). *¿Cómo reinventar el Estado de bienestar en España?* *ICADE Número 90*, 11-44.

Robles F., Claudia. (2013). *Sistemas de Protección Social en América Latina y el Caribe: Chile. Colección Documentos de Proyectos.* Santiago de Chile: CEPAL.

Sepulveda, M. (2014). *De la Retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina.* Serie libros de la CEPAL No. 189, Santiago de Chile.

Sur Profesionales Consultores. (2005). *“Evaluación de cinco programas de la oferta pública social, participantes del Sistema Chile Solidario”.* Santiago de Chile.

Urquiaga, E. P. (2006). *El recurso de protección y su eficacia en la tutela de derechos constitucionales en Chile.* Revista Semestral del Centro de Estudios Constitucionales, 87-107.

Valencia L., Enrique. (2008). *Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina.* Un balance: aportes, límites y debates. Anuario Rev. Social, 34.

Villagómez, F. A. (2014). *El Enfoque de la perspectiva de derechos en la política fiscal: Construcción de un marco metodológico para aplicarse en México y Países seleccionados de Centroamérica.* México: Desarrollo Social, CEPAL.

Villagómez, Francisco A. (2014). *El Enfoque de la perspectiva de derechos en la política fiscal: Construcción de un marco metodológico para aplicarse en México y Países seleccionados de Centroamérica.* México: Desarrollo Social, CEPAL.

Tratados, protocolos y convenciones internacionales

Naciones Unidas. (10 de diciembre de 1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, resolución 217 A (III). Recuperado el 20 de agosto de 2014. Disponible en http://www.ddhh.gov.cl/filesapp/Declaracion_Universal_DDHH.pdf.

Naciones Unidas. (16 de diciembre de 1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Resolución 2200 A (XXI), Recuperado el 20 de agosto de 2014. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0014>.

Naciones Unidas. (10 de diciembre de 2008). *Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Resolución A/RES/63/117. Recuperado el 20 de agosto de 2014. Disponible en <http://www.derechoshumanos.net/normativa/normas/2008-protocoloFacultativoPactoDerechosEconomicosSocialesyCulturales.htm>.

Organización de los Estados Americanos. (2 de mayo de 1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del hombre*, IX Conferencia Internacional Americana. Recuperada el 10 de agosto de 2014. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0025>.

Organización de los Estados Americanos. (22 de noviembre de 1966). *Convención Americana sobre Derechos y Deberes del hombre*. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32), Recuperada el 10 de agosto de 2014. Disponible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm.

Organización de los Estados Americanos. (18 de noviembre de 1988). *Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Decimo octavo periodo ordinario de sesiones. Recuperado el 10 de agosto de 2014. Disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html>.

Legislación consultada:

Constitución Política de la República de Chile, emitida el 11 de septiembre de 1980.

Constitución Política de la República de Guatemala, emitida el 31 de mayo de 1985 por la Asamblea Nacional Constituyente.

Decreto No. 90-97, **Código de salud**, aprobado el 2 de octubre de 1997 por el Congreso de la República de Guatemala.

Decreto No. 12-91, **Ley de Educación Nacional**, promulgada el 12 de enero de 1991 por el Congreso de la República de Guatemala.

Decreto No. 1441, **Código de Trabajo**, aprobado el 5 de mayo de 1961 por el Congreso de la República de Guatemala.

Decreto No. 32-2005, **Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional**, aprobada el 25 de abril de 2005 por el Congreso de la República de Guatemala.

Decreto No. 9-2012, **Ley de vivienda**, 2012, emitida el 9 de febrero de 2013 por el Congreso de la República de Guatemala.

Decreto No. 295, **Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social**, emitida el 30 de octubre de 1946 por el Congreso de la República de Guatemala.

Decreto con fuerza del Ley No. 725, que establece el **Código Sanitario** promulgado el 11 de diciembre de 1967.

Decreto No. 52, **Reglamento del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional**, promulgado el 20 de enero de 2011, emitida por el Congreso Nacional de Chile.

Decreto Ley No. 3.500, establece **nuevo Sistema de Pensiones**, promulgada el 4 de noviembre de 1980.

Decreto con Fuerza de Ley No. 1, **Código de Trabajo**, aprobado el 31 de julio de 2002, por el Congreso Nacional de Chile.

Ley No. 18469, **regula el ejercicio del derecho constitucional a la protección de la salud, y crea el régimen de prestaciones de salud**, emitida el 14 de noviembre de 1985 por la Junta de Gobierno de Chile.

Ley N° 19.966, establece el **Régimen General de Garantías en Salud**, 2004

Decreto con Fuerza de Ley No. 725, Código Sanitario, emitida el 25 de agosto de 2004 por el Congreso Nacional de Chile.

Ley No. 19.949, **establece el Sistema de Protección Social para familias en situación de extrema pobreza denominado “Chile Solidario”**, aprobada el 13 de mayo de 2004 por el Congreso Nacional de Chile.

Ley No. 20,370, establece la **Ley General de Educación**, aprobada el 28 de julio de 2009 por el Congreso Nacional de Chile.

Sitios web consultados

http://observatoridesc.org/sites/default/files/Marta_Mendiola_la_exigibilidad_de_los_DESC_en_NU.pdf.

http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/qdiuris_cont/15/cnt/cnt7.pdf. Pags. 103-121

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/BarbaSolano-Cohen.pdf>

<http://www.diarioelranco.cl/?p=23660>

http://www.chilesolidario.gob.cl/administrador/arc_doc/2018504523493efoc08726d.pdf

ANEXOS

ANEXO A: Normativa en materia de derechos sociales en Chile

a) Ley No. 18469, regula el ejercicio del derecho constitucional a la protección de la salud, y crea el régimen de prestaciones de salud.

Esta ley fue emitida el 14 de noviembre de 1985, por la Junta de Gobierno de Chile. Regula el ejercicio del derecho constitucional a la protección de la salud, y crea el régimen de prestaciones de salud. Comprende el libre e igualitario acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y a aquellas que estén destinadas a la rehabilitación del individuo, así como la libertad de elegir el sistema de salud estatal o privado al cual cada persona desee acogerse.

El artículo dos señala que “Los establecimientos asistenciales del Sistema Nacional de Servicios de Salud no podrán negar atención a quienes la requieran, ni condicionarla al pago previo de tarifas o aranceles fijados a este efecto...”

Regula sobre los afiliados y beneficiarios, las prestaciones a las que se tienen derecho, por un lado las prestaciones médicas: preventivas, curativas y otros beneficios médicos; y por el otro, las pecuniarias en caso de licencias médicas, maternidad, incapacidad.

En cuanto a la financiación del régimen, se establece que sin perjuicio de los recursos que establezcan las leyes, el régimen se financiará, además, con las tarifas que deban pagar los beneficiarios y no beneficiarios por los servicios y atenciones que soliciten.

b) Ley N° 19.966, establece el régimen general de garantías en salud

Esta ley fue emitida el 25 de agosto del 2004 por el Congreso Nacional y establece el régimen general de garantías en salud. El Régimen General de Garantías, es un instrumento de regulación sanitaria que establece las prestaciones de carácter promocional, preventivo, curativo, de rehabilitación y paliativo, y los programas que el Fondo Nacional de Salud deberá cubrir a sus respectivos beneficiarios, en su modalidad de atención institucional, conforme a lo establecido en esta ley.

Esta ley establece las prestaciones a las que tienen derecho los beneficiarios, las obligaciones de las instituciones de salud para recibir la protección en salud establecida en la misma ley.

Las Garantías Explícitas en Salud constituyen un conjunto de beneficios garantizados por ley para las personas afiliadas a Fonasa y a las Isapres. Las Garantías Explícitas son: Acceso: Obligación de Fonasa y las Isapres de asegurar las prestaciones de salud; oportunidad en la atención: Existencia de un plazo máximo para el otorgamiento de las prestaciones de salud garantizadas; calidad: Otorgar la atención de salud garantizada por un prestador registrado o acreditado; protección financiera: Contribución, pago o copago que deberá efectuar el afiliado por prestación o grupo de prestaciones.

Esta ley tiene un carácter protector y garantista respecto al derecho de la salud, otorgado a toda persona beneficiaria del Fonasa o de una Isapre que presente una enfermedad que esté incluida entre los 80 problemas de salud o patologías AUGE-GES y que cumpla las condiciones especiales de edad, estado de salud u otras definidas para cada uno de los problemas de salud.

Se atiende en la red de prestadores determinada por el Fonasa o la Isapre, cuyas prestaciones estén debidamente prescritas por un profesional de la salud de dicha red y que estén garantizadas dentro de un determinado problema de salud.

c) Código Sanitario

Contenido en el Decreto con Fuerza de Ley N° 725, promulgado el 11 de diciembre de 1967. Este cuerpo legal establece la normativa relacionada con el fomento, protección y recuperación de la salud de los habitantes de Chile, con excepción de los temas sometidos a otras leyes.

Este código señala responsabilidades y obligaciones de municipalidades en el tema de salud. Establece disposiciones de protección y promoción de salud, divulgación y educación sanitaria, medidas para proteger y preservar contra enfermedades, higiene y seguridad en el ambiente y lugares de trabajo, cuidado farmacéutico, alimenticio y otras sustancias.

d) Ley No. 19.949, establece el Sistema de Protección Social para familias en situación de extrema pobreza denominado “Chile Solidario”

Aprobada el 13 de mayo de 2004 por el Congreso Nacional de Chile, y establece el sistema de protección social "Chile solidario", dirigido a las familias y sus integrantes en situación de extrema pobreza, cuyo objetivo es promover su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida.

El artículo dos establece que "Chile Solidario considera acciones y prestaciones para familias y personas en situación de extrema pobreza, que consisten en apoyo psicosocial, acceso al subsidio familiar de la ley N° 18.020, a la pensión básica solidaria de vejez o invalidez, al subsidio al pago de consumo de agua potable y de servicio de alcantarillado de aguas servidas de la ley N° 18.778, y al subsidio pro retención escolar, de acuerdo a lo establecido por la ley N° 19.873, sin perjuicio del acceso preferente a otras acciones o prestaciones que se implementen o coordinen a través de Chile Solidario. Todo lo anterior conforme a las normas de esta ley y su reglamento." Con el establecimiento del sistema de protección social "Chile Solidario", se pretende proteger a las personas en peores situaciones de pobreza, brindándole diversas garantías y beneficios sociales básicos para su desarrollo como ser humano.

e) Ley No. 20,370, establece la Ley General de Educación

Esta ley fue aprobada el 28 de julio de 2009 por el Congreso Nacional de Chile, cuyo objeto establecido en su artículo uno, establece: "La presente ley regula los derechos y deberes de los integrantes de la comunidad educativa; fija los requisitos mínimos que deberán exigirse en cada uno de los niveles de educación parvularia, básica y media; regula el deber del Estado de velar por su cumplimiento, y establece los requisitos y el proceso para el reconocimiento oficial de los establecimientos e instituciones educacionales de todo nivel, con el objetivo de tener un sistema educativo caracterizado por la equidad y calidad de su servicio.

El sistema educativo chileno se construye sobre la base de los derechos garantizados en la Constitución, así como en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes y, en especial, del derecho a la educación y la libertad de enseñanza. Se inspira, además, en los siguientes principios:

- a) Universalidad y educación permanente. La educación debe estar al alcance de todas las personas a lo largo de toda la vida.
- b) Calidad de la educación. La educación debe propender a asegurar que todos los alumnos y alumnas, independientemente de sus condiciones y circunstancias, alcancen los objetivos generales y los estándares de aprendizaje que se definan en la forma que establezca la ley.
- c) Equidad del sistema educativo. El sistema propenderá a asegurar que todos los estudiantes tengan las mismas oportunidades de recibir una educación de calidad, con especial atención en aquellas personas o grupos que requieran apoyo especial.
- d) Autonomía. El sistema se basa en el respeto y fomento de la autonomía de los establecimientos educativos. Consiste en la definición y desarrollo de sus proyectos educativos, en el marco de las leyes que los rijan.
- e) Diversidad. El sistema debe promover y respetar la diversidad de procesos y proyectos educativos institucionales, así como la diversidad cultural, religiosa y social de las poblaciones que son atendidas por él.
- f) Responsabilidad. Todos los actores del proceso educativo deben cumplir sus deberes y rendir cuenta pública cuando corresponda.
- g) Participación. Los miembros de la comunidad educativa tienen derecho a ser informados y a participar en el proceso educativo en conformidad a la normativa vigente.
- h) Flexibilidad. El sistema debe permitir la adecuación del proceso a la diversidad de realidades y proyectos educativos institucionales.
- i) Transparencia. La información desagregada del conjunto del sistema educativo, incluyendo los ingresos y gastos y los resultados académicos debe estar a disposición de los ciudadanos, a nivel de establecimiento, comuna, provincia, región y país.
- j) Integración. El sistema propiciará la incorporación de alumnos de diversas condiciones sociales, étnicas, religiosas, económicas y culturales.
- k) Sustentabilidad. El sistema fomentará el respeto al medio ambiente y el uso racional de los recursos naturales, como expresión concreta de la solidaridad con las futuras generaciones.
- l) Interculturalidad. El sistema debe reconocer y valorar al individuo en su especificidad cultural y de origen, considerando su lengua, cosmovisión e historia.

El artículo seis establece que: “Es deber del Estado propender a asegurar una educación de calidad y procurar que ésta sea impartida a todos, tanto en el ámbito público como en el privado. Corresponderá al Ministerio de Educación, al Consejo Nacional de Educación, a la Agencia de Calidad de la Educación y a la Superintendencia de Educación, en el ámbito de sus competencias, la administración del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación, de conformidad a las normas establecidas en la ley.”

La ley establece los derechos y deberes relacionados con la educación; los requisitos mínimos de la educación parvularia, básica y media y normas objetivas para velar por su

cumplimiento; el reconocimiento Oficial del Estado a Establecimientos educacionales que impartan enseñanza en los niveles de educación Parvularia, Básica y Media; Así como la regulación del Consejo Nacional de Educación, sus funciones, integración, incompatibilidades, otras.

Como ya se mencionaba, la educación es un derecho reconocido constitucionalmente, el cual el Estado se compromete a promover y fomentar. En este sentido, la educación no es un derecho que el Estado garantiza, no es gratuita, y como todo derecho social, con obligaciones positivas de hacer, en la medida que sus posibilidades lo permitan, sin la obligación de evitar que este derecho se incumpla.

f) Decreto No. 52, Reglamento del Sistema Integrado de Subsidio Habitacional

Este reglamento fue promulgado el 20 de enero de 2011, como parte de las acciones del Estado para promover el derecho a la vivienda, y parte del avance en sus políticas sociales. El artículo 2 de este reglamento indica que el subsidio habitacional está destinado a financiar la adquisición de una vivienda económica, nueva o usada, urbana o rural, o la construcción de ella en sitio propio, o en densificación predial, para destinarla al uso habitacional del beneficiario y su núcleo familiar.

El subsidio habitacional o subsidio constituye una ayuda estatal directa, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución, y que constituye un complemento del ahorro que necesariamente deberá tener el beneficiario y, si lo necesitare, del crédito que obtenga para financiar la adquisición o construcción en sitio propio, de una vivienda económica. El subsidio habitacional se complementará con otros subsidios indirectos que se otorgan al beneficiario, como el subsidio implícito y a la originación; el subsidio destinado al pago de la prima del seguro de desempleo o de incapacidad temporal, cuando corresponda, y el subsidio para Asesoría Social o Asistencia Técnica.

g) Decreto Ley No. 3.500, establece nuevo Sistema de Pensiones

Promulgada el 4 de noviembre de 1980. Por medio de esta ley se crea un sistema de Pensiones de Vejez, Invalidez y Sobrevivencia derivado de la capitalización individual, regida por esta ley. La capitalización se efectuará en Administradoras de Fondos de Pensiones.

Las AFP están sujetas a requerimientos mínimos de capital y rentabilidad y se financian por las comisiones pagadas por los afiliados. Estas están bajo el control de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, dependiente del Ministerio de Trabajo.

La afiliación y los aportes son obligatorios para todos los trabajadores dependientes, con libertad de elegir libremente entre las distintas AFP. Las principales prestaciones son:

- Contratación de una renta vitalicia.
- Retiro programado, que permite al afiliado recibir una pensión pagada por la AFP, con cargo al saldo que ha logrado acumular a lo largo de su vida activa. Variable, es calculada año a año de acuerdo a la rentabilidad del fondo y a la expectativa de vida del pensionado y sus potenciales beneficiarios en caso de fallecimiento.

- Renta temporal con renta vitalicia diferida: opción intermedia entre las dos anteriores. Un retiro programado es cambiado al régimen de renta vitalicia a partir de una fecha determinada.
- Pensiones anticipadas, para quienes adelantan su jubilación para antes de los 60 ó 65 años.
- Pensión mínima garantizada por el Estado, que se paga cuando los fondos acumulados no alcanzan a financiar un valor mínimo de la pensión y el Estado aporta los recursos faltantes para hacerlo posible.

h) Código de Trabajo

Este código fue aprobado mediante el Decreto con Fuerza de Ley número 1, el 31 de julio de 2002 por el Congreso Nacional de Chile, en el cual se regulan las relaciones laborales entre los empleadores y los trabajadores. Señala que las relaciones laborales deberán siempre fundarse en un trato compatible con la dignidad de la persona.

Se regula sobre el contrato individual de trabajo y de la capacitación laboral, trabajo de los menores, jornadas de trabajo, descansos, remuneraciones, feriados, permisos, contratos especiales, reglamento interno de trabajo, terminación de contratos laborales y estabilidad de empleo, capacitación ocupacional, trabajo temporal.

El código regula sobre la protección a los trabajadores, establece en el artículo 184 que “El empleador estará obligado a tomar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de los trabajadores, informando de los posibles riesgos y manteniendo las condiciones adecuadas de higiene y seguridad en las faenas, como también los implementos necesarios para prevenir accidentes y enfermedades profesionales.” También regula la protección a la maternidad, el seguro social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

El artículo 209, establece que el empleador es responsable de las obligaciones de afiliación y cotización que se originan del seguro social obligatorio contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales regulado por la ley.

El código también regula todo lo relacionado a las organizaciones sindicales. Establece lo siguiente: “Reconócese a los trabajadores del sector privado y de las empresas del Estado, cualquiera sea su naturaleza jurídica, el derecho de constituir, sin autorización previa, las organizaciones sindicales que estimen convenientes, con la sola condición de sujetarse a la ley y a los estatutos de las mismas. Así mismo se regula sobre la negociación colectiva.”

ANEXO B: Legislación en materia de derechos sociales en Guatemala

a) Decreto No. 90-97, Código de salud

Este decreto fue aprobado el dos de octubre de 1997 por el Congreso de la República. Establece en su primer artículo que todos los habitantes de la República tienen derecho a la prevención, promoción, recuperación y rehabilitación de su salud, sin discriminación alguna.

En el artículo tres se establece la responsabilidad de los ciudadanos. “Todos los habitantes de la República están obligados a velar, mejorar y conservar su salud personal, familiar y comunitaria, así como las condiciones de salubridad del medio en que viven y desarrollan sus actividades.”

En el artículo cuatro se consigna la obligación del Estado. “El Estado, en cumplimiento de su obligación de velar por la salud de los habitantes y manteniendo los principios de equidad, solidaridad y subsidiaridad, desarrollará a través del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y en coordinación con las instituciones estatales centralizadas, descentralizadas y autónomas, comunidades organizadas y privadas, acciones de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud, así como las complementarias pertinentes, a fin de procurar a los guatemaltecos el más completo bienestar físico, mental y social. Asimismo, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social garantizará la prestación de servicios gratuitos a aquellas personas y sus familias, cuyo ingreso personal no les permita costear parte o la totalidad de los servicios de salud prestados.”

Por medio de esta ley se crea el Consejo Nacional de Salud, constituyéndose en un órgano asesor del Sector adscrito al Ministerio de Salud, cuya función principal es promover mecanismos de coordinación entre las Instituciones que conforman el sector, a fin de asegurar la eficiencia y eficacia con sentido de equidad de las acciones de salud que las mismas desarrollan.

b) Decreto No. 12-91, Ley de Educación Nacional

Esta ley se encuentra vigente a partir del 12 de enero de 1991, y en el artículo uno señala los principios bajo los cuales se fundamenta la educación guatemalteca:

1. Es un derecho inherente a la persona humana y una obligación del estado.
2. En el respeto o la dignidad de la persona humana y el cumplimiento efectivo de los Derechos Humanos.
3. Tiene al educando como centro y sujeto del proceso educativo.
4. Está orientada al desarrollo y perfeccionamiento integral del ser humano a través de un proceso permanente, gradual y progresivo.
5. En ser un instrumento que coadyuve a la conformación de una sociedad justa y democrática.
6. Se define y se realiza en un entorno multilingüe, multiétnico y pluricultural en función de las comunidades que la conforman.
7. Es un proceso científico, humanístico, crítico, dinámico, participativo y transformador.

Establece que “El sistema Educativo Nacional es el conjunto ordenado e interrelacionado de elementos, procesos y sujetos a través de los cuales se desarrolla la acción educativa, de acuerdo con las características, necesidades e intereses de la realidad histórica, económica y cultural guatemalteca.

Deberá ser un sistema participativo, regionalizado, descentralizado y desconcentrado.”

Regula lo relativo a la estructura del Ministerio de Educación, comunidades educativas, centros educativos públicos y privados, así como del sistema educativo escolar y extraescolar.

Establece todas las garantías y obligaciones derivadas del derecho de educación, tanto del Estado, como de los educados, padres de familia y educadores.

Regula todas las modalidades de educación: inicial, experimental, estética, especial, a distancia, bilingüe, física, acelerada para adultos y por madurez.

El artículo 66 de la ley, establece que es responsabilidad del Ministerio de Educación garantizar **la calidad de educación** que se imparte en todos los centros educativos del país, tanto públicos, privados y por cooperativas. La calidad de la educación radica en que la misma es científica, crítica, participativa, democrática y dinámica. Para ello será necesario viabilizar y regular el desarrollo de procesos esenciales tales como la planificación, la evaluación, el seguimiento y supervisión de los programas educativos.

c) Decreto No. 1441, Código de Trabajo

Aprobado el 5 de mayo de 1961, regula los derechos y obligaciones de patronos y trabajadores en su relación laboral, y crea instituciones para resolver sus conflictos. Este código de trabajo, reconoce que el derecho laboral es un derecho tutelar de los trabajadores, pues trata de compensar la desigualdad económica frente al patrono en su relación laboral, otorgándole protección jurídica diferente. Asimismo, se establece que el conjunto de normas laborales, constituyen un mínimo de garantías sociales, protectoras del trabajador, irrenunciables y susceptibles de ser mejoradas.

Este código se compone de dos partes, una sustantiva y una adjetiva. En la primera parte se establecen los derechos, deberes, prohibiciones tanto de los trabajadores como de los patronos. Es decir, todo lo relacionado a contratos y pactos de trabajo, salario, prestaciones laborales, jornadas, permisos, licencias, feriados, vacaciones, higiene y seguridad en el trabajo. Así también se regulan los diferentes regímenes o tipos de trabajo.

Se regula lo relacionado con los derechos sindicales, los conflictos colectivos de carácter económico, así como el derecho a huelga y paro que tienen los trabajadores y patronos respectivamente.

En la parte procesal, se establece el procedimiento ordinario que es por el cual se dirimen conflictos individuales de trabajo ante los tribunales de justicia laboral. Así también, los procedimientos para la resolución de los conflictos colectivos de carácter económico social.

Así también se establece el procedimiento en materia de previsión social, cuando con ocasión de cualquier controversia con el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social cuando este negare de manera formal y en definitiva el pago de algún beneficio.

Se regula además, sobre las faltas contra las leyes de trabajo y previsión social, en el que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social a través de la Inspección General de Trabajo tiene acción directa para promover y resolver acciones contra las faltas que violenten las leyes de trabajo y previsión social.

d) Decreto No. 32-2005, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Fue aprobada por el Congreso de la República el 25 de abril de 2005. Establece en su artículo primero que la Seguridad Alimentaria y Nutricional es “el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa.

La Seguridad Alimentaria y Nutricional se asume como una política de Estado con enfoque integral, dentro del marco de las estrategias de reducción de pobreza que se definan y de las políticas globales, sectoriales y regionales, en coherencia con la realidad nacional. Se rige bajo los principios de: solidaridad, equidad, transparencia, soberanía alimentaria, tutelaridad, integridad, sostenibilidad, descentralización y participación ciudadana.

Se crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, integrado por instancias de gobierno y de la sociedad guatemalteca, contando con el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional. Su objetivo principal son impulsar acciones encaminadas a la erradicación de la desnutrición y reducción de enfermedades carenciales y por exceso en todo el territorio nacional y la eliminación de la transmisión intergeneracional de la desnutrición, creando y fortaleciendo condiciones que contribuyan a que toda la población acceda a oportunidades de desarrollo humano digno.

e) Decreto No. 9-2012, Ley de vivienda

Esta ley fue emitida el 9 de febrero de 2012 por el Congreso de la República de Guatemala. El Considerando tercero de esta ley, hace alusión como fundamento al artículo 11 del PIDESC, que señala que: “Los Estados parte reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuada. Además se establece que los Estados Parte tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho.”

Esta es una de las escasas leyes en materia de derechos sociales que se inspira o se fundamenta en derechos reconocidos internacionalmente, dándole mayor realce a las obligaciones del Estado.

El Objeto de la ley es regular y fomentar las acciones del Estado, desarrollando coherentemente el sector vivienda, sus servicios y equipamiento social. Para ello se establecerán las bases institucionales, técnicas, sociales y financieras, que permitan a la familia guatemalteca el acceso a una vivienda digna, adecuada y saludable, con equipamiento y servicios.

Establece la ley como principio básico, el derecho a una vivienda digna, adecuada y saludable, como derecho humano fundamental, cuyo ejercicio el Estado debe garantizar.

Establece asimismo, que el desarrollo de planes, programas y proyectos de vivienda enmarcados en las políticas de ordenamiento territorial, dotación de infraestructura, equipamiento básico y adecuados espacios públicos, así como la disponibilidad, frecuencia y continuidad en los servicios.

Puede notarse, que por medio de esta ley el derecho a la vivienda está garantizado por el Estado, cuyo reconocimiento queda a nivel de una ley ordinaria, ya que en la Constitución no se consiga expresamente este derecho.

f) Decreto No. 295, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

Esta ley fue emitida el 30 de octubre de 1946. Crea el sistema de seguridad social, el cual está a cargo del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que es una institución autónoma, de derecho público, con personería jurídica propia y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, cuya finalidad es la de aplicar en beneficio del pueblo de Guatemala y con fundamento en el artículo 63 de la Constitución de la República, un régimen nacional, unitario y obligatorio de Seguridad social, de conformidad con el sistema de protección mínima.

La exposición de motivos de la ley señala que el objeto primordial de la Seguridad Social, es el de dar protección mínima a toda la población del país, a base de una contribución proporcional a los ingresos de cada uno y de la distribución de beneficios a cada contribuyente o a sus familiares que dependen económicamente de él, procediendo en forma gradual y científica que permita determinar tanto la capacidad contributiva de la parte interesada, como la necesidad de los sectores de población de ser protegidos por alguna o varias clases de beneficios, habiéndose principiado sólo por la clase trabajadora, con miras a cubrirla en todo el territorio nacional, antes de incluir dentro de su régimen a otros sectores de la población.

El artículo 27 de la ley señala que Todos los habitantes de Guatemala que sean parte activa del proceso de producción de artículos o servicios, están obligados a contribuir al sostenimiento del régimen de Seguridad social en proporción a sus ingresos y tiene el derecho de recibir beneficios para sí mismos para sus familiares que dependan económicamente de ellos, en la extensión y calidad de dichos beneficios que sean compatibles con el mínimo de protección que el interés y la estabilidad sociales requieran que se les otorgue.

El régimen de Seguridad social comprende protección y beneficios en caso de que ocurran los siguientes riesgos de carácter social: Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, maternidad, enfermedades generales, invalidez, orfandad, viudedad, vejez, muerte y otros que el reglamento indique.

Para cubrir el costo de los beneficios, se distribuye de la manera siguiente: trabajador 25%, patrono 50% y el Estado en un 25%.

ANEXO C: Aspectos institucionales del Programa Puente

- Estructura organizacional

Según la ley de creación del Chile Solidario, la administración, coordinación, supervisión y evaluación del programa correspondía en un inicio al Ministerio de Planificación y Cooperación, el cual fue sustituido por la creación del Ministerio de Desarrollo.

El Ministerio de Desarrollo Social, según su ley de creación, vela por la coordinación, consistencia y coherencia de las políticas, planes y programas en materia de equidad y/o desarrollo social, a nivel nacional y regional. Asimismo, el Ministerio de Desarrollo Social vela por que dichos planes y programas se implementen en forma descentralizada o desconcentrada, en su caso.

Este programa es administrado y asistido técnicamente por el Fondo de Solidaridad e Inversión Social- FOSIS, quien firma convenios de ejecución (de colaboración o transferencia) del Programa con las diferentes Municipalidades, que son las que ejecutan y gestionan localmente el programa. El FOSIS está compuesto por las Subdirecciones de Gestión, de Administración y Finanzas, de Personas, de Procesos y Soporte y quince Subdirecciones regionales.

Por otro lado, los Jefes de Unidad de Intervención Familiar, Apoyos Familiares y supervisores juegan un papel muy importante en la ejecución de este programa. Debido a que son quienes intervienen socialmente dentro de las familias participantes.

En cada uno de los municipios que participan en el Programa se conforma una Unidad de Intervención Familiar. Esta unidad es un espacio de coordinación, monitoreo y supervisión del trabajo con las familias de la comuna que participan en el Programa. Está conformada por los Apoyos Familiares de la comuna y es dirigida por un funcionario municipal designado por el Alcalde o Alcaldesa que asume el rol de Jefe de la Unidad de Intervención Familiar. Los Apoyos Familiares son profesionales o técnicos contratados por el FOSIS para trabajar en esa comuna y funcionarios de instituciones locales (principalmente municipales y de las áreas de educación y salud) que han sido destinados a realizar esta función como parte de sus actividades regulares (FOSIS, 2004a).

Además, dentro del programa se ha diseñado el Sistema de Registro y Monitoreo, que es un sistema en línea con el propósito de registrar información y facilitar el monitoreo. Entre otros beneficios: facilitar el ingreso equitativo de familias, registrar la intervención que realiza el Apoyo Familiar con cada familia, activar y monitorear el Bono de Protección Social, facilitar el monitoreo a los distintos actores del sistema (Jefes de Unidad, Apoyos Familiares y supervisores), proveer información social que guíe la generación y distribución de oferta pública, facilitar el monitoreo de metas del programa. Este sistema le da valor y eficiencia a la gestión de política social.

Esta estructura institucional permite una participación más activa dentro del programa por parte de la población. El hecho que las municipalidades y actores de las comunas, como lo constituyen los Apoyos Familiares, intervengan en el proceso del programa permite mayor adaptabilidad a la realidad y necesidades de las familias beneficiadas.

En cuanto a quejas y reclamos, cada institución u organismo del Estado, gestiona sus propios sistemas de recepción y resolución de reclamos y denuncias. Algunas instituciones han introducido estos mecanismos desde sus portales web. Así en FOSIS

por ejemplo, al recibir un reclamo o queja, esta es derivada para la persona relacionado con el tema de que se trate, puede incluso ser trasladada a las municipalidades.

- Coordinación y articulación con actores involucrados

Para la realización del objetivo del programa Puente, se coordina a un gran número de programas públicos asistenciales y promocionales, monetarios y no monetarios, que fortalecen un trabajo intersectorial integrado e integrador de las familias previamente identificadas. Esto se acompaña con la decisión política de otorgar prestaciones asistenciales garantizadas en las comunas (FOSIS, 2006a).

Desde el diseño del programa Puente tuvo como estrategia desarrollar su implementación en conjunto con las municipalidades, ya que estas tenían un espacio más cercano con las familias que dadas sus condiciones serían invitadas a participar.

En el contexto local, las Municipalidades constituyen el actor estratégico para la implementación de políticas sociales dirigidas a las familias en extrema pobreza. Desde el punto de vista de estas familias, la Municipalidad constituye la ventanilla más importante y cercana de acceso a la información, beneficios y servicios relevantes para mejorar sus condiciones de vida. Las Municipalidades además han acumulado el conocimiento territorial y la experiencia en la implementación de diversos planes, programas y proyectos sociales y han consolidado una red de relaciones institucionales de cooperación que constituyen un capital estratégico para la implementación de una intervención social de las características del Programa Puente (FOSIS, 2004a)

La implementación de Puente hace una apuesta importante en el territorio donde viven las familias, reconociendo el sentido de pertenencia que generan con el entorno y la presencia de actores institucionales que gestionarán el acceso a la red de protección social y asegurarán su permanencia más allá de la duración del Programa. Desde esta perspectiva, el municipio es considerado un actor imprescindible en la instalación y operación del Programa Puente.

Por la estructura y configuración del sistema de protección social y sus programas, existe una coordinación que ha funcionado bien. La coordinación generalmente surge por los canales y vías de los niveles medios dentro de la estructura del Estado. Así en lo relacionado con el programa Puente, coordina Ministerio de Desarrollo Social con FOSIS, este coordina a través de sus directores regionales, este último con los encargados provinciales, quienes llegan a las municipalidades para su ejecución por medio de las Unidades de Intervención Familiar. Así entonces, hay una coordinación de vertical en ambos sentidos, y también coordinación horizontal, con las Secretarías Regionales Ministeriales por ejemplo.

- Aspectos relevantes de la gestión operativa

Es necesario resaltar algunos elementos relevantes en la gestión operativa del programa Puente. Por un lado, la capacidad instalada en las municipalidades era fundamental, pero no todos los territorios tenían capacidad instalada para poder ejecutar el programa, y hubo que generar estrategias de apoyo complementario, luego de que las municipalidades aceptaran la instalación del programa.

Por otro lado, el hecho de que la metodología de intervención, los criterios de focalización, criterios técnicos, las contraprestaciones en el convenio con las

municipalidades fueran iguales para todas las comunas, permitía generar certeza y confianza en las partes involucradas y en la población beneficiada.

Otro elemento importante, es que las municipalidades también tuvieran ciertos espacios de decisión respecto los equipos técnicos que fueran a trabajar en su comuna, también que pudieran sugerir modificaciones o ajustes a las metodologías.

Además, contar con un Sistema de Registro y Monitoreo, representa un elemento clave para los ejecutores directos en donde se registran las sesiones, la intervención, las condiciones de la familia. Este sistema permite hacer preguntas o consultas lo cual presenta un soporte para los Apoyos Familiares. Este sistema otorga facilidad y agilidad en los procesos de intervención.

ANEXO D: Aspectos institucionales del programa Mi Bono Seguro

- Estructura organizacional

Como ya se mencionó anteriormente, el encargado del diseño, ejecución e implementación de este programa es el Ministerio de Desarrollo Social, cuya organización, funciones y atribuciones de cada una de sus dependencias está normada por su Reglamento Orgánico Interno, contenido en el Acuerdo Gubernativo 87-2012.

Dentro del Ministerio de Desarrollo Social, el Viceministerio de Protección Social es la entidad responsable de dirigir, programar y ejecutar los programas sociales, y además debe generar información requerida para los procesos de monitoreo y evaluación del programa. Por su parte, el Viceministerio de Política, Planificación y Evaluación además de ser el responsable del monitoreo y evaluación de los programas sociales, planifica, formula y diseña la política social. Por lo que el trabajo de estos dos viceministerios es muy cercano y coordinado, ya que los programas sociales tienen que estar articulados con la política social rectora.

La unidad administrativa responsable de manera directa de su correcta ejecución es la Dirección de Asistencia Social del Viceministerio de Protección Social, que apoyada en las Subdirecciones de Transferencia Monetaria Condicionada Salud y Educación, deben velar por la correcta administración en el proceso de identificación y selección de usuarios, logística, entrega y seguimiento al cumplimiento de las corresponsabilidades de las/ los usuarios de este Programa.

La Dirección de Diseño y Normatividad de Programas es la encargada de la formulación y elaboración de normas correspondientes, así como normas y mecanismos para selección de usuarios del programa. La Dirección de Monitoreo y Evaluación es la responsable de monitorear la aplicación de normas de focalización, criterios de ingreso y egreso de los usuarios del programa.

En cuanto al sistema administrativo y financiero, las reglas de financiamiento del programa, se sujetan al funcionamiento del Fideicomiso Fondo de Protección Social. La Unidad Ejecutora del Fideicomiso Fondo de Protección Social funciona como una entidad adscrita al Despacho Superior del Ministerio de Desarrollo Social y tiene a su cargo la ejecución de las directrices establecidas por el Viceministerio de Protección Social y el Comité Técnico del Fideicomiso.

Los gestores del programa son además de las dependencias del Ministerio de Desarrollo Social, los Consejos Comunitarios de Desarrollo Social, las municipalidades, redes de protección social conformadas por mujeres líderes comunitarias y los bancos del sistema. Sin embargo, la participación de estos actores está limitada a la entrega del beneficio, no así en el diseño e implementación del programa. Además, cabe mencionar que la relación entre líderes locales, usuarias y facilitadores del MIDES no está reglamentada, lo cual puede prestarse a la distorsión del objetivo para el cual se crea esta red.

Recientemente se creó el Registro Único de usuarios que consiste en la recolección de datos de todos los beneficiarios de los programas sociales que maneja el Gobierno, por medio de sus ministerios y secretarías, para garantizar la transparencia de los mismos. El registro busca ser una herramienta para la focalización, unificar los registros de programas sociales, medir impacto y resultados y verificar corresponsabilidades.

Además dentro de las unidades administrativas de apoyo del Ministerio, existe la Unidad de Información Pública y la Dirección de Auditoría Interna. El Ministerio no cuenta con una unidad específica que reciba quejas y denuncias. Los reclamos se realizan a las dependencias quienes las tramitan como recursos administrativos.

Una debilidad presentada de forma general, es la falta de reglamentación operativa, de procedimientos así como del monitoreo y evaluación. Recientemente se emitió el Manual operativo del programa, sin embargo deja muchas lagunas y espacios sin reglamentar, dejando espacios de actuación discrecional y con ello posibles riesgos de arbitrariedad.

- **Coordinación y articulación de actores involucrados**

Según señala el Manual Operativo del programa, la integralidad del Programa Mi Bono Seguro, debe establecerse con base a que las/los usuarias/os tengan acceso efectivo a los servicios de salud y educación, por lo que deben crearse espacios de coordinación interinstitucional que promuevan condiciones para el acceso efectivo a los derechos básicos de salud y educación.

El Ministerio de Desarrollo Social en la ejecución de políticas sociales, coordina con diferentes ministerios sectoriales. Con los que mantiene mayor relación son los Ministerios de Finanzas Públicas, Ministerio de Salud y Asistencia Social y Ministerio de Educación.

Asimismo, en sus programas para prevenir y erradicar el hambre y desnutrición, el Ministerio de Desarrollo coordina con la Secretaría de Seguridad Alimentaria y la Comisión de Seguridad Alimentaria del Congreso.

Los distintos actores involucrados en la ejecución del programa, no necesariamente han participado en el diseño o la implementación. Esta ausencia, puede reflejarse en la falta de inclusión y coordinación de dimensiones elementales, definición de roles, actividades, requisitos, etc. para atender la realidad de las necesidades y el efectivo funcionamiento del programa.

ANEXO E: Pauta entrevista semiestructurada

Aspectos institucionales

- 1.** ¿Qué aspectos considera que han sido fundamentales en la gestión operativa del diseño del programa? ¿Cuáles han sido los principales obstáculos? ¿Cómo ha afectado esto a la realización del objetivo del programa?
- 2.** ¿Qué considera que ha sido lo más positivo del diseño del programa para la realización de derechos sociales de los beneficiarios, y a qué se ha debido?
- 3.** ¿Considera que efectivamente las funciones y competencias de los empleados y funcionarios involucrados están definidas claramente?
- 4.** ¿Cuál ha sido la estrategia para que la oferta pública de los servicios de salud y educación alcance a cubrir este aumento de demanda derivado de cumplimiento de corresponsabilidades?

Participación, coordinación y articulación con actores involucrados

- 5.** En el plano de toma de decisiones relacionadas con aspectos operativos del diseño del programa ¿existe (o existió en su momento) algún grado de participación de la población objetivo? ¿Qué tipo de participación?
- 6.** ¿En qué ámbitos (políticos, legales, técnicos, etc.) se ha acudido a coordinar con los actores involucrados (Ministerios de Salud y Educación, municipalidades, Consejos de desarrollo, madres guías) y cuál ha sido la experiencia en la coordinación y articulación?

Derechos

- 7.** En cuanto a la calidad, ¿Se han tomado algún tipo de medidas para que los servicios de educación y salud mejoren en calidad?
- 8.** En el diseño del programa, ¿se creó algún mecanismo específico para recibir, tramitar y dar respuesta a reclamos e impugnaciones por parte de la población?
- 9.** ¿Qué medidas preventivas y/o correctivas ha tomado la institución para evitar practicas clientelares y de corrupción?
- 10.** ¿Considera que los mecanismos de acceso a la información pública establecidos, funcionan adecuadamente?
- 11.** Desde su experiencia, ¿considera realmente que este programa ha contribuido a la realización de derechos sociales, y de qué manera?