



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/11/9
27 de marzo de 2009

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
11º período de sesiones
Tema 3 de la agenda

**PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS,
CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES,
INCLUIDO EL DERECHO AL DESARROLLO**

**Informe de la Experta independiente encargada de la cuestión de los derechos
humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona^{*}**

^{*} Presentación tardía.

Resumen

El presente informe se presenta de conformidad con la resolución 8/11 del Consejo de Derechos Humanos. En este informe, la Experta independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza ha elegido como tema central los programas de transferencia de efectivo. Son programas de carácter no contributivo que ofrecen pagos en efectivo a personas u hogares. El objetivo principal de los programas de transferencia de efectivo es aumentar los ingresos reales de los beneficiarios a fin de permitir un nivel mínimo de consumo en el hogar. Los programas de transferencia de efectivo han sido considerados instrumentos eficaces para la erradicación de la pobreza debido a su capacidad para reducir las desigualdades económicas y romper con el ciclo de transmisión intergeneracional de la pobreza. Sin embargo, estos programas rara vez han sido estudiados o analizados desde una perspectiva de los derechos humanos.

La Experta independiente reconoce que los programas de transferencia de efectivo son una herramienta que puede ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones en virtud de la legislación nacional, regional e internacional sobre derechos humanos. Las transferencias pueden influir en el ejercicio de una serie de derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. En particular, los programas de transferencia de efectivo tienen el potencial de ayudar en la realización del derecho a un nivel de vida adecuado, en particular en lo relativo a la alimentación, el vestido y la vivienda.

No obstante, los programas de transferencia de efectivo no son necesariamente los medios más apropiados y eficaces para luchar contra la extrema pobreza y la protección de los derechos humanos en todos los contextos. Los programas de transferencia de efectivo deben considerarse sólo un componente de las políticas de asistencia social. Como tales, deben integrarse en los sistemas de protección social y basarse en marcos jurídicos e institucionales sólidos en el contexto de las normas y los principios de derechos humanos. El presente informe tiene como objetivo promover un análisis más detallado del impacto de los programas de transferencia de efectivo en la materialización de los derechos humanos de quienes se benefician de ellos.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 10	4
II. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE EFECTIVO	11 - 16	6
III. LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE EFECTIVO COMO COMPONENTE DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL	17 - 20	7
IV. EL MARCO DE DERECHOS HUMANOS PARA LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE EFECTIVO	21 - 65	8
A. Lograr que los programas de transferencia de efectivo cuenten con un adecuado marco jurídico e institucional.....	29 - 33	11
B. Velar por que los programas de transferencia de efectivo puedan llegar a los más vulnerables y los más excluidos de la sociedad.....	34 - 43	12
C. Asegurar la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información	44 - 50	14
D. Velar por una participación significativa y efectiva	51 - 54	16
E. Condicionalidad e incondicionalidad en los programas de transferencia de efectivo	55 - 60	16
F. La actual crisis económica, los programas de transferencia de efectivo y los derechos humanos	61 - 65	18
V. GRUPOS QUE NECESITAN UNA ATENCIÓN ESPECIAL	66 - 88	19
A. La mujer y la igualdad de género.....	66 - 72	19
B. Los niños.....	73 - 83	20
C. Personas con discapacidad.....	84 - 88	23
VI. EL PAPEL DE LA ASISTENCIA Y COOPERACIÓN INTERNACIONALES.....	89 - 94	24
VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	95 - 99	25

I. INTRODUCCIÓN

1. La Experta independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona, presenta su primer informe anual al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con la resolución 8/11 del Consejo. Desde que asumió sus funciones el 1º de mayo de 2008, la Experta independiente se ha centrado en la integración de una perspectiva de derechos humanos en las actividades internacionales, regionales y nacionales encaminadas a reducir la pobreza.

2. La Experta independiente presentó su primer informe a la Asamblea General (A/63/274) en octubre de 2008. En ese informe, la Experta se extendió sobre el marco conceptual sobre el cual se basa la labor del mandato y estableció su plan de trabajo para el período 2008-2010. En noviembre de 2008, la Experta independiente realizó una visita al Ecuador. Durante el período que abarca el informe, también participó en eventos y celebró reuniones de trabajo con gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, organismos donantes, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y representantes de los pobres. En septiembre de 2008, la Experta independiente participó en el Foro Social del Consejo de Derechos Humanos. En enero de 2009, participó en el seminario sobre el "Proyecto de principios rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos". La Experta participó también en la elaboración de un informe conjunto sobre el seguimiento del noveno período extraordinario de sesiones del Consejo sobre "las graves violaciones de los derechos humanos en el territorio palestino ocupado, en particular la reciente agresión contra la Franja de Gaza ocupada" (A/HRC/10/22). La Experta independiente también participó en el décimo período extraordinario de sesiones del Consejo de Derechos Humanos sobre "la repercusión de las crisis económica y financiera mundiales en la realización universal y el disfrute efectivo de los derechos humanos".

3. Como se indicaba en el primer informe de la Experta independiente a la Asamblea General, el diseño y aplicación de todas las políticas sociales encaminadas a reducir la pobreza debe basarse en un marco de derechos humanos. Las normas de derechos humanos no prescribirán necesariamente medidas de política concretas, y los Estados tienen la facultad de formular las políticas que mejor se adecúen a sus circunstancias. Sin embargo, deben asegurarse de que las obligaciones internacionales de derechos humanos se tengan en cuenta a la hora de diseñar, aplicar y evaluar las políticas sociales relacionadas con la pobreza. Las políticas sociales que apunten a reducir la pobreza deben promover la materialización de los derechos humanos y evitar cualquier violación de éstos.

4. Las normas de derechos humanos también ayudan a crear consenso social y a movilizar compromisos políticos duraderos en los planos nacional, regional e internacional. Añaden legitimidad en tanto que se refieren a un conjunto de normas y valores que gozan de universal aceptación. Un enfoque de derechos y obligaciones ayuda a identificar quién tiene derecho a presentar reclamaciones y quién el deber de tomar medidas, con lo que fomenta el empoderamiento de las personas que tienen reclamaciones legítimas en materia de derechos. Puesto que las personas que viven en la extrema pobreza siguen siendo en gran medida invisibles para los encargados de formular políticas, un enfoque de derechos humanos facilita su visibilidad, ya que requiere que se dé voz a las personas y exige intervenciones directas destinadas a proteger a las personas que viven en la extrema pobreza.

5. El marco normativo de derechos humanos también ofrece maneras de analizar la forma en que estos programas deben beneficiar o benefician a los más vulnerables, con la mirada puesta no sólo en el resultado final -que la persona/familia sea cada vez menos pobre-, sino también en el proceso global: la adquisición por el individuo de las capacidades que le permitan no verse privado de recursos, aptitudes, opciones, seguridad o poder.
6. Tal como expuso en su informe de 2008 a la Asamblea General, en relación con su primer informe temático al Consejo de Derechos Humanos, la Experta independiente presenta a continuación un análisis de los programas de transferencia de efectivo desde una perspectiva de los derechos humanos.
7. A los efectos del presente informe, los programas de transferencia de efectivo se refieren únicamente a los programas no contributivos que ofrecen pagos en efectivo a personas u hogares. El objetivo principal de los programas de transferencia de efectivo es aumentar los ingresos reales de los beneficiarios a fin de permitir un nivel mínimo de consumo en el hogar, incluyendo acceso a servicios sociales. Este informe no examina las prestaciones en especie (por ejemplo, vales, alimentos por trabajo, comedores escolares, etc.). También excluye los planes de microfinanciación (por ejemplo, los préstamos que exigen el reembolso de los préstamos, los clubes de ahorro), los planes de seguros (por ejemplo, el seguro de salud financiado por cuenta propia, los sistemas de pensiones contributivas) o cualesquiera formas de subsidios (por ejemplo, en relación con la alimentación o el suministro de energía o en forma de dispensa de tasas en la educación y la atención de la salud).
8. En octubre de 2008, la Experta independiente envió un cuestionario a todos los gobiernos solicitando información sobre los programas de transferencia de efectivo que se están llevando a cabo en sus respectivos países. El cuestionario abarcaba cinco aspectos principales de los programas de transferencia de efectivo: a) el marco jurídico e institucional, b) el grado de financiación y cobertura; c) los procedimientos de aplicación; d) los mecanismos de supervisión y procedimientos de denuncia, y e) estudios y evaluaciones. Entre los meses de octubre de 2008 y febrero de 2009 se recibieron 31 respuestas de todas las regiones del mundo¹.
9. Los días 26 y 27 de febrero de 2009, la Experta independiente convocó una reunión organizada por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos². Veintiocho expertos de gobiernos, ONG, departamentos y organismos de las Naciones Unidas e instituciones académicas de todo el mundo asistieron a la reunión y analizaron los programas de transferencia de efectivo desde una perspectiva de los derechos humanos.
10. La información sobre la cual se basa este informe se obtuvo a partir del cuestionario, durante la reunión de expertos, y a través de un examen en profundidad de la bibliografía

¹ Albania, Argelia, Argentina, Armenia, Brasil, Chile, Chipre, Costa Rica, Ecuador, España, Finlandia, Grecia, Guatemala, Japón, México, Marruecos, Omán, Perú, Qatar, República de Corea, República de Moldova, Rumania, Sudáfrica, Suiza, Túnez, Turquía, Uganda, Ucrania, Uruguay, Viet Nam y Zambia.

² Con el apoyo del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

disponible. La Experta independiente desea expresar su agradecimiento a todos los Estados que presentaron información y a los expertos y las ONG que colaboraron en la preparación de este informe. La Experta independiente seguirá evaluando estos programas en futuros informes de misiones.

II. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE EFECTIVO

11. Las transferencias de efectivo han quedado integradas desde hace tiempo en las políticas sociales de los países desarrollados. En los últimos años, sin embargo, se han aplicado programas de transferencia de efectivo en todas las regiones del mundo, especialmente en América Latina, África y Asia meridional. Varios programas de transferencia de efectivo están dirigidos a los hogares más pobres y a los sectores de la población que se consideran vulnerables (por ejemplo, las personas mayores, las personas con discapacidades y los niños). La transferencia puede dar lugar a una pensión de vejez de carácter no contributivo (por ejemplo, en la India), a una percepción por discapacidad (el caso de Jamaica), a un subsidio de manutención infantil (en Sudáfrica), a una pensión de viudedad (por ejemplo, en Bangladesh), o a subvenciones de carácter familiar a quienes viven en la extrema pobreza (por ejemplo, en China). En varios países hay más de un programa de transferencia de efectivo (es el caso de Sudáfrica, donde se realizan transferencias conjuntamente en forma de pensiones no contributivas de vejez, de subsidios a niños y de percepciones por discapacidad).

12. Algunos Estados han optado por aplicar un tipo específico de programas de transferencia de efectivo, conocidos como programas de transferencias condicionadas de efectivo. En virtud de esos programas, la percepción de dinero en efectivo está vinculada al compromiso de los beneficiarios de cumplir con una o más condiciones (por ejemplo, matricular a sus hijos en la escuela o realizar a sus hijos periódicamente chequeos médicos). El Banco Mundial describe estas condiciones como "inversiones previamente especificadas en educación y salud infantiles" y como una contribución al "capital humano de sus hijos"³. El término "condicionalidad" está siendo sustituido gradualmente por "corresponsabilidad". Este cambio en la terminología refleja el creciente énfasis que se coloca sobre la responsabilidad del Estado en lo relativo a prestar los servicios públicos como atención de la salud y educación. Independientemente de si se utilizan los términos condicionalidad o corresponsabilidad, el mecanismo es, en esencia, el mismo.

13. Los programas de transferencia de efectivo, condicionales e incondicionales, a menudo se presentan como programas punteros de reducción de la pobreza. Han sido identificados como instrumentos eficaces para la erradicación de la pobreza debido a su capacidad para reducir las desigualdades económicas y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza; sin embargo, rara vez se han debatido o analizado desde una perspectiva de los derechos humanos.

14. La Experta independiente acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por los Estados en la aplicación de programas de transferencia de efectivo. Los programas de transferencia de efectivo en muchos casos constituyen sólo una parte de innovadoras estrategias nacionales más amplias para hacer frente a la pobreza extrema. La Experta acoge también con satisfacción el

³ Ariel Fiszbein, Norber Schady, *Conditional Cash Transfers, reduce present and future poverty (overview)*, Banco Mundial, Informe de investigación de políticas, 2009.

hecho de que un gran número de programas de transferencia de efectivo se han desarrollado como resultado de la colaboración Sur-Sur.

15. La pobreza no es sólo una cuestión económica. Es un problema de derechos humanos y todas las políticas y programas encaminados a reducir o eliminar la pobreza deben integrar una perspectiva de derechos humanos. Todas las políticas y programas deben ser diseñados de forma que protejan los derechos humanos y la ejecución debe llevarse a cabo de manera que se garantice la protección de los derechos en la práctica. Los programas de transferencia de efectivo son una herramienta que puede ayudar a los Estados a cumplir con sus obligaciones en virtud del derecho humanitario nacional, regional e internacional. En particular, los programas de transferencia de efectivo pueden en potencia ayudar en la realización del derecho a un nivel de vida adecuado, concretamente en lo relativo a la alimentación, el vestido y la vivienda. Además, pueden facilitar el disfrute de muchos otros derechos, como el derecho a la educación y el derecho al más alto nivel posible de salud, así como el derecho a participar en la gestión de los asuntos públicos. Los programas de transferencia de efectivo también pueden contribuir a mejorar la protección de otros derechos civiles y políticos. No obstante, las debilidades y deficiencias en su diseño y aplicación pueden dar lugar, en la práctica, a desajustes por lo que respecta a la observancia de las obligaciones de derechos humanos.

16. Con este informe, la Experta independiente espera contribuir al diálogo entre la comunidad de derechos humanos y los responsables políticos, los profesionales del desarrollo, los economistas y los investigadores sociales que intervienen en el diseño, ejecución y evaluación de los programas de transferencia de efectivo, y fomentar dicho diálogo.

III. LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE EFECTIVO COMO COMPONENTE DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

17. Según expuso el Secretario General, los sistemas de protección social se proponen responder a "los niveles de *riesgo o privación* considerados inaceptables [en una sociedad concreta]"⁴. Existen diferencias sustanciales entre las sociedades atendiendo a su manera de definir la protección social. "En las definiciones de protección social y en la selección de los miembros de la sociedad que deben beneficiarse de ella influyen distintas tradiciones, culturas y estructuras organizativas y políticas"⁵. Los regímenes de protección social pueden implicar una serie de instituciones diversas: gobiernos centrales o locales, la sociedad civil (por ejemplo, los sindicatos, las ONG) o el sector privado. Pueden proporcionar ingresos o la prestación directa de servicios para proteger a las personas en aquellos períodos de sus vidas en que son más vulnerables (por ejemplo, durante la infancia, el embarazo, la vejez) o para aliviar la pobreza.

18. Hay dos subcategorías de protección social principales. En primer lugar, está la asistencia social, que engloba las medidas públicas y privadas dirigidas a transferir recursos a los grupos que se considera que reúnen los requisitos necesarios debido a su vulnerabilidad o privación.

⁴ E/CN.5/2001/2, El mejoramiento de la protección social y la reducción de la vulnerabilidad en el actual proceso de mundialización: Informe del Secretario General, párr. 7.

⁵ *Ibíd.*, párr. 6.

En segundo lugar, están los planes de seguridad social en los que se pide a los beneficiarios su contribución económica (a los que se denomina tradicionalmente Seguridad Social).

19. Los programas de transferencia de efectivo (condicionales o no) son un componente de las políticas de asistencia social que se proponen establecer "programas de redes de seguridad" o "programas de bienestar social". Las políticas de asistencia social constituyen un complemento a los seguros sociales (por ejemplo, en lo relativo a los seguros de salud privados, las prestaciones por desempleo, las pensiones contributivas, etc.) en los sistemas de protección social. Los programas de transferencia de efectivo, en su condición de sistemas de asistencia social, pueden contribuir a la realización del derecho a la seguridad social y el derecho a un nivel de vida adecuado, aunque deben cumplirse una serie de condiciones en virtud de la legislación internacional sobre derechos humanos.

20. Instrumentos internacionales de derechos humanos tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no utilizan en general el término "protección social"⁶. Por el contrario, establecen "el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social". Esta definición, no exhaustiva, de la seguridad social llevó al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a definir el derecho a la seguridad social de manera amplia, que incluye:

- a) "Planes contributivos o planes basados en un seguro, como el seguro social... implican generalmente el pago de cotizaciones obligatorias de los beneficiarios, los empleadores y a veces el Estado, juntamente con el pago de las prestaciones y los gastos administrativos con cargo a un fondo común";
- b) "Los planes no contributivos, como los planes universales (que en principio ofrecen la prestación correspondiente a toda persona expuesta a un riesgo o situación imprevista particular) o los planes de asistencia social destinados a determinados beneficiarios (en que reciben las prestaciones las personas necesitadas)";
- c) "También son aceptables otras formas de seguridad social, en particular: a) los planes privados y b) las medidas de autoayuda u otras medidas, como los planes comunitarios o los planes de asistencia mutua"⁷.

IV. EL MARCO DE DERECHOS HUMANOS PARA LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE EFECTIVO

21. Los programas de transferencia de efectivo cuentan con múltiples beneficios declarados. El principal objetivo de muchos programas de transferencia de efectivo parece ser el de dar autonomía de las personas o los hogares para que puedan hacer frente a los efectos de la pobreza.

⁶ Una excepción la constituye la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que establece el derecho a la protección social (art. 28).

⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 19, El derecho a la seguridad social (art. 9).

Deberían, por lo tanto, estar destinados principalmente a contribuir a la realización por los beneficiarios del derecho a un nivel de vida adecuado. Como componente de las políticas de asistencia social, los programas de transferencia de efectivo también deberían contribuir a la realización del derecho a la seguridad social.

22. Con el fin de contribuir a la realización de los derechos humanos, los programas de transferencia de efectivo deberían diseñarse y aplicarse de forma que garantizaran su sujeción a las obligaciones básicas que impone el derecho a un nivel de vida adecuado y el derecho a la seguridad social. Los programas de transferencia de efectivo también deben cumplir con los principios de derechos humanos, como la igualdad y la no discriminación, la rendición de cuentas, la transparencia, el acceso a la información y la participación.

23. El derecho a un nivel de vida adecuado se establece en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño y el artículo 28 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Con respecto a los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, las obligaciones incluyen, por ejemplo, la de dedicar el máximo de los recursos disponibles a la realización progresiva del derecho, la prohibición de tomar medidas deliberadamente regresivas y el deber de garantizar el mínimo nivel de vida esencial. Además, el derecho a un nivel de vida adecuado debe ejercerse sin discriminación de ningún tipo y garantizando la igualdad de derechos entre hombres y mujeres (arts. 2 y 3)⁸.

24. Desde una perspectiva de derechos humanos, todas las personas deben quedar cubiertas por el sistema de seguridad social. Además, debe prestarse especial atención a garantizar que las personas pertenecientes a los grupos más desfavorecidos y marginados quedan mínimamente cubiertas. Con el fin de garantizar la cobertura universal, a menudo son necesarios regímenes no contributivos, como los programas de transferencias de efectivo, sobre todo porque tienen el potencial de ayudar a los más vulnerables y excluidos a ejercer sus derechos, evitando un mayor deterioro de sus condiciones de vida. No obstante, la Experta independiente subraya que los

⁸ La obligación de hacer realidad de forma progresiva todos los derechos económicos, sociales y culturales, y de dedicar "el máximo de sus recursos disponibles" no exige a un Estado dedicar todos los recursos a su disposición, ni, obviamente, le exige que dedique recursos que no tiene a fin de hacer realidad estos derechos. Sin embargo, la asignación de recursos no se deja a la total discreción de los Estados. Tienen, entre otras obligaciones, el deber de avanzar lo más expedita y eficazmente como sea posible y conceder cierto grado de prioridad a los derechos humanos en la asignación de recursos, recopilar datos desglosados, diseñar y adoptar un plan de acción y controlar la realización de estos derechos. También se da firmemente por supuesto que las medidas regresivas no están permitidas. Si se introducen tales medidas, los Estados tienen que demostrar que se han adoptado después de examinar todas las alternativas y están plenamente justificadas en relación con todos los derechos incluidos en el Pacto. Los Estados partes también tienen una obligación "mínima básica" de garantizar al menos los "niveles mínimos esenciales de los derechos" establecidos en el Pacto. Véase la Observación general N° 3 del Comité, sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes (artículo 2, párrafo 1 del Pacto), párr. 12; su Observación general N° 12, párr. 28; la Observación general N° 14, párr. 18; y la Observación general N° 19, párrs. 40 a 42.

programas de transferencia de efectivo no pueden constituir un buen sustituto de los planes de seguridad social según la definición de las normas internacionales de derechos humanos y el derecho del trabajo. La normativa internacional de derechos humanos establece que los Estados deben trabajar por el acceso universal a la seguridad social y la realización del derecho a un nivel de vida adecuado, sin limitarse a la mera aplicación de los programas de transferencias de efectivo.

25. El derecho a la seguridad social ha sido enérgicamente reafirmado en el derecho internacional: además no sólo figura en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, sino también en los artículos 9 y 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el artículo 5 iv) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, en el artículo 11 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en el artículo 26 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y en el artículo 27 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. También aparece en instrumentos regionales de derechos humanos⁹ y en varios convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en particular el Convenio N° 102 sobre la Seguridad Social (norma mínima). La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad menciona el derecho a la protección social en su artículo 28.

26. En su Observación general N° 19, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales especificó los elementos esenciales de este derecho, a partir de diversos convenios y declaraciones de la OIT y de la experiencia del Comité. El primer elemento es que el derecho a la seguridad social exige disponer de un sistema, compuesto por un régimen único o por un conjunto de regímenes, para velar por que se ofrezcan prestaciones con las que hacer frente a los riesgos e imprevistos sociales pertinentes. Este sistema debe caracterizarse por una serie de rasgos, como el de haber sido creado en virtud del derecho interno, y las autoridades públicas deben asumir la responsabilidad de su administración o supervisión efectivas. Algunos programas de transferencias de efectivo cumplen con este requisito. Debe tenerse en cuenta si los programas de transferencias de efectivo que no cumplan esta condición pueden mejorarse, sobre todo si los sistemas de seguridad social no han sido establecidos por ley de conformidad con el derecho a la seguridad social.

27. Otros elementos esenciales del derecho a la seguridad social son la cobertura de las nueve ramas principales de la seguridad social¹⁰, adecuados niveles de prestación, y que las condiciones de las prestaciones sean razonables, proporcionadas, transparentes y accesibles a quienes tengan derecho a ellas. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también ha identificado las obligaciones fundamentales de los Estados, que incluyen la obligación de proporcionar un nivel mínimo esencial de prestaciones a todos los individuos y todas las

⁹ Véase el artículo 9 del Protocolo de San Salvador y el artículo 12 de la Carta Social Europea. La Carta Africana establece que "los ancianos y los minusválidos también tendrán derecho a medidas especiales de protección adecuadas a sus necesidades físicas o morales".

¹⁰ Estas nueve ramas son: atención de la salud; enfermedad; vejez; desempleo; lesiones laborales; apoyo a la familia y la infancia; maternidad; discapacidad; y supervivientes y huérfanos.

familias, y de garantizar el derecho de acceso a sistemas o planes de seguridad social de forma no discriminatoria, especialmente a los desfavorecidos y a las personas y grupos marginados. Con el tiempo, el derecho a la seguridad social debe ser amparado plenamente por los Estados de conformidad con el máximo de los recursos disponibles. En particular, el Comité toma nota de la importancia de proporcionar cobertura mínima para las personas que trabajan en la economía sumergida, ya que no pueden acceder a los planes oficiales.

28. La investigación indica que los programas de transferencia de efectivo también pueden desempeñar un papel importante en el apoyo a la realización de otros derechos humanos, como el derecho a la educación (por ejemplo, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), el derecho al más alto nivel posible de salud (por ejemplo, el artículo 12) y el derecho al trabajo (art. 6).

A. Lograr que los programas de transferencia de efectivo cuenten con un adecuado marco jurídico e institucional

29. La reproducción y la ampliación de los programas de transferencia de efectivo ha promovido el desarrollo simultáneo de una amplia gama de marcos institucionales y jurídicos en relación con estos programas. En algunos casos, los programas de transferencia de efectivo se han institucionalizado e incorporado a una estrategia nacional de protección social, generalmente a través de las leyes nacionales, inclusive la legislación constitucional. Por ejemplo, en el Brasil, la Constitución de 1988 reconoce el derecho a la protección social. En Sudáfrica, la Ley de asistencia social adjudica al Gobierno nacional la responsabilidad de otorgar los subsidios de seguridad social¹¹.

30. En la mayoría de los casos, sin embargo, los programas de transferencia de efectivo se basan únicamente en decretos presidenciales, declaraciones de política o, simplemente, en manuales y directrices de tipo operativo. Los proyectos piloto y los programas financiados principalmente a través de fuentes externas se basan por lo general solamente en directrices operacionales.

31. Con el fin de proteger los derechos humanos los programas de transferencia de efectivo deben contar con un marco jurídico claro. Los marcos jurídicos e institucionales son esenciales para garantizar que existe claridad en relación con las diversas funciones y responsabilidades de las entidades de gobierno (en los planos tanto nacional como local), las organizaciones

¹¹ Entre las respuestas al cuestionario, Chile, el Brasil y Sudáfrica informaron de la existencia de disposiciones legales específicas que regulan sus programas nacionales y su aplicación. La legislación brasileña (Ley N° 10836/2004) estipula el derecho a una renta básica con el fin de obtener alimentos, educación y atención de la salud. La legislación chilena (Ley N° 19949, de 5 de junio de 2004) establece un mecanismo de indización para todas las operaciones de transferencia social en vigor. En Sudáfrica, la Ley de asistencia social (Ley N° 13-2004), encomienda al Gobierno nacional la responsabilidad de entregar las prestaciones de seguridad social. Por otra parte, Kenya aplica una serie de programas de transferencia de efectivo en el país, contando con una fuerte participación del Ministerio de Género, Infancia y Desarrollo Social, pero todavía carece de un marco legislativo sólido. Uganda está desarrollando un plan experimental basado en su Plan de inversión estratégica en el sector de Desarrollo Social.

internacionales y los agentes de la sociedad civil que participan en la aplicación de los programas de transferencia de efectivo.

32. La existencia de marcos institucionales y jurídicos es también esencial para asegurar la participación a largo plazo de las autoridades del Estado en todas las etapas de los programas de transferencia de efectivo. Éste es el caso independientemente de que sean aplicadas por los Estados mismos, o por ONG nacionales o internacionales. Existe el riesgo de que cuando se aplican programas de transferencia de efectivo sin marcos institucionales y jurídicos claros, pueda faltar la necesaria protección de las normas de derechos humanos, y este riesgo aumenta en el caso de las pequeñas iniciativas y proyectos piloto, ya que cuando terminan, los beneficiarios pueden quedar en una situación más difícil que antes de la creación del programa, o sufren por la pérdida repentina de ingresos. Sin un fuerte marco legal e institucional y una estrategia a largo plazo, los beneficiarios no están en condiciones de exigir sus derechos.

33. Allí donde se adoptan marcos jurídicos e institucionales claros y eficaces, existe también un menor riesgo de que los cambios políticos pongan en peligro la existencia de los programas de transferencia de efectivo, lo que a su vez protege el disfrute por sus beneficiarios del derecho a seguridad social.

B. Velar por que los programas de transferencia de efectivo puedan llegar a los más vulnerables y los más excluidos de la sociedad

34. El acceso universal a programas de transferencia de efectivo (por ejemplo, la asignación a todos de pensiones de jubilación, independientemente de los ingresos) es la estructura más simple y más transparente, y la que cuenta con el menor gasto administrativo. La cobertura universal reduce las oportunidades de corrupción y no tiene ningún estigma asociado, ya que está disponible para todos los que reúnen las condiciones necesarias y puede recibir un amplio apoyo político. A menudo se considera que el costo que supone la asignación universal de transferencias de efectivo es un obstáculo de primer orden. Sin embargo, algunos estudios de costos parecen indicar que estos costos son asumibles incluso por países de baja renta y la experiencia demuestra que los gastos administrativos pueden mantenerse a un nivel relativamente reducido¹².

35. Cuando la pobreza es generalizada, los gastos administrativos y los problemas asociados con los métodos de orientación (*targeting*) en la identificación, supervisión y ejecución de los programas tienden a contrarrestar los beneficios. Sin embargo, la orientación puede ser útil para complementar políticas universales, o cuando los pobres representan un pequeño porcentaje de la población. Existen varios métodos de orientación, como los categóricos (las prestaciones se entregan a un grupo específico), los de verificación de los medios de vida (las prestaciones se entregan a individuos u hogares en virtud de ciertos criterios) y los de autoselección.

36. Debido a limitaciones de recursos, al diseñar programas de transferencia de efectivo los encargados de formular políticas a menudo establecen criterios de elegibilidad a fin de llegar a

¹² Véase "Can low income countries afford basic social security?", OIT, 2008, y "Development in ageing world: World Economic and Social Survey 2007", Nueva York, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2007.

hogares o individuos concretos. Definir a qué beneficiarios se quiere llegar es una de las cuestiones más complejas en el diseño de cualquier programa de transferencia de efectivo. Las decisiones sobre a qué beneficiarios llegar en el diseño de un programa de transferencia de efectivo deben tener muy en cuenta el hecho de que la aplicación práctica a menudo implica errores en la designación de los beneficiarios: puede excluirse a algunos de los pobres y algunos de los que no son pobres pueden quedar incluidos. Si bien ningún mecanismo de selección puede ser perfecto, desde una perspectiva de derechos humanos, los errores de inclusión (por los que se proporciona una prestación a alguien que no está en el grupo al que se quiere llegar) no son tan problemáticos como los errores de exclusión (no provisión de transferencia a aquellos a los que se quería llegar).

37. Los programas de transferencia de efectivo tienen el potencial de llegar a determinados grupos que no se beneficiarían directamente de otros planes. Dependiendo de las características de la población, algunos planes pueden ayudar en la práctica a llegar a más personas que otros, y desde una perspectiva de derechos humanos, llegar a los más vulnerables y marginados de los pobres debe ser una preocupación primordial. Por ejemplo, en varios países de África donde el VIH/SIDA tiene alta incidencia, las pensiones universales de jubilación han demostrado ser eficaces, ya que han influido positivamente en las vidas de los huérfanos del SIDA que son criados por sus abuelos¹³.

38. El sistema de "verificación de los medios de vida", que se utiliza en algunos programas de transferencia de efectivo, es un interesante método que puede considerarse una forma de llegar a los más pobres. Sin embargo, se requiere precaución. Acarrea métodos de cálculo de la riqueza que requieren sistemas de administración más sofisticados y que pueden dar lugar a errores de exclusión que son discriminatorios. Además, cuanto más complicado es el método de cálculo adoptado, más opacos pasan a ser los criterios de elegibilidad: esto puede hacer que el proceso de escrutinio por parte de los beneficiarios sea difícil, si no imposible. A medida que el proceso se vuelve menos transparente, se hace más difícil que las personas accedan al programa de transferencia de efectivo. En suma, la verificación de los medios de vida es costosa, administrativamente compleja y requiere una importante capacidad administrativa. Puede conducir a un gran déficit de cobertura, lo que hace que los programas específicos sean ineficaces. Éstas son razones de peso que aconsejan la adopción de políticas de alcance universal en los países en desarrollo.

39. El principio de igualdad y no discriminación exige que el proceso de orientación y los criterios de elegibilidad sean justos, razonables, objetivos y transparentes. Los mecanismos de identificación de beneficiarios deben estar abiertos al escrutinio, evaluarse de forma regular y no excluir a los necesitados de apoyo. Los programas de transferencia de efectivo en los que el registro de los beneficiarios se limita a una encuesta fija o a un período de inscripción concreto suscitan especial preocupación en lo relativo a la observancia de este principio.

40. La pobreza se origina en prácticas discriminatorias flagrantes y subrepticias y, a su vez, estas prácticas refuerzan la pobreza que sufren las personas que son objeto de discriminación. Si los programas de transferencia de efectivo tienen por objetivo la reducción de la pobreza,

¹³ Véase, Age and security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families, *HelpAge International*, 2004.

deben contribuir a reducir la estigmatización de los beneficiarios y a eliminar los estereotipos negativos y la exclusión social. Esto implica, por ejemplo, que las prestaciones para los pacientes con VIH/SIDA deben ser entregadas de una manera que preserve su dignidad y su derecho a la intimidad.

41. El principio de accesibilidad exige que la divulgación y la información sobre los programas de transferencia de efectivo estén específicamente diseñados para llegar a grupos que sean o estén particularmente vulnerables o excluidos. La información debería emplear canales que lleguen a los sectores más pobres de la sociedad (por ejemplo, anuncios de radio, programas de entrevistas, obras de teatro comunitarias, etc.). La divulgación debe también superar las barreras tanto físicas (por ejemplo, utilizando braille u otros medios específicos para llegar a las personas con discapacidad) como culturales (haciendo que la información esté disponible en los idiomas hablados por las minorías, los pueblos indígenas y las poblaciones inmigrantes). En su caso, deberían establecerse medidas tecnológicas para facilitar el acceso a los programas. Por ejemplo, en diversos Estados de Sudáfrica, la población puede acceder a información sobre subvenciones y derechos a través de líneas de teléfono gratuitas.

42. La información no es suficiente para garantizar la accesibilidad y que todas las personas que reúnen los requisitos para ello se encuentren en condiciones de exigir sus prestaciones. Las actividades de divulgación de los programas de transferencia de efectivo deben también incorporar medidas para eliminar cualesquiera obstáculos materiales, culturales, geográficos y de otro tipo en relación con el acceso de ciertos grupos que se enfrentan a obstáculos particulares: en particular, las personas con discapacidad, los ancianos, los pueblos indígenas, las minorías o las personas con VIH/SIDA. Los administradores deben adoptar medidas especiales para llegar a los beneficiarios que viven en zonas rurales remotas.

43. Contando con las debidas garantías frente al abuso, debe haber formas y medios para que los beneficiarios potenciales o reales puedan estar representados por otras personas. Esto es especialmente importante en lo que respecta a los ancianos y las personas con discapacidad. La accesibilidad también exige la eliminación de las barreras administrativas que puedan tener un impacto desproporcionado en los pobres extremos, tales como exigir la identificación de documentos de registro, cuando estos documentos son costosos o se exigen en países en que muchas personas no son inscritas al nacer.

C. Asegurar la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información

44. La transferencia directa de efectivo a un gran número de beneficiarios plantea inquietudes acerca de los posibles abusos que puedan cometer los gestores del programa. Es esencial que todos los programas de transferencia de efectivo tengan mecanismos de rendición de cuentas a fin de evitar la corrupción, el abuso, la mala gestión y la manipulación política. La transparencia y acceso a la información son elementos esenciales de la rendición de cuentas.

45. Transparencia significa que los beneficiarios -y la sociedad en general- deben ser capaces de identificar las funciones y responsabilidades de todos los interesados (tanto en el plano nacional como en el local). También debe haber transparencia en relación con varios componentes del programa de transferencia de efectivo, como los mecanismos de orientación, los criterios de elegibilidad, las prestaciones, los mecanismos de denuncia y las vías de recurso.

El primer requisito es que el marco jurídico e institucional del programa de transferencia de efectivo sea claro y público.

46. Con el fin de proteger frente al abuso y la mala administración, los programas de transferencia de efectivo deberán disponer de mecanismos para la divulgación de información sobre cada una de las etapas de ejecución. Los beneficiarios y el conjunto de la sociedad deben tener acceso a información sobre el diseño de los programas, así como sobre la forma en que las autoridades cumplen con sus obligaciones. La información sobre los resultados de la vigilancia y la evaluación también deberán darse a conocer. La información debe ser accesible, culturalmente apropiada y debe proporcionarse de una forma que sea también accesible a los analfabetos.

47. Los programas de transferencia de efectivo sin rendición de cuentas ni mecanismos de reparación tendrán menos probabilidades de ser entendidos en términos de prestaciones y derechos, y bastante más de ser vistos como instrumentos de clientelismo, que pueden ser manipulados por los actores políticos. Los mecanismos independientes y eficaces para supervisar la administración de programas y para recoger y procesar las denuncias son esenciales para prevenir los abusos. Esos mecanismos son esenciales, en particular, para la revisión de tres elementos fundamentales: la cualificación en el marco del programa, el mantenimiento del programa (denunciar los casos de exigencias de tareas impropias, de apoyo político, de solicitudes de dinero, de amenazas o de acoso sexual) y la supervisión de los procedimientos de pago. Estos mecanismos no sólo mejoran la protección de los beneficiarios sino que también contribuyen a mejorar la eficacia de un programa de transferencia de efectivo.

48. Los procedimientos de queja deben incluir un proceso de apelación que sea accesible, sencillo, justo y eficaz. Con el fin de reducir los desequilibrios de poder, los mecanismos de denuncia deberían proporcionar garantías de anonimato y permitir quejas tanto individuales como colectivas. En la Argentina, el Brasil y México, existen pruebas de que tanto la protección del anonimato como el uso de líneas telefónicas gratuitas han creado incentivos positivos y facilitado la puesta al descubierto de prácticas corruptas y de clientelismo¹⁴. Los mecanismos de denuncia deben contar con suficientes recursos y ser culturalmente apropiados.

49. En virtud de las normas de derechos humanos, toda persona tiene derecho a un recurso efectivo cuando sus derechos han sido violados. Por lo tanto, los beneficiarios de programas de transferencia de efectivo deben disponer de recursos judiciales y cuasijudiciales. Aquellas personas que tienen derecho a transferencias (de conformidad con el plan estratégico nacional), pero que están excluidas del programa de transferencia de efectivo deben disponer de un recurso en última instancia ante un órgano judicial.

50. Los mecanismos no judiciales, como las instituciones nacionales independientes de derechos humanos, tienen un papel que desempeñar en la habilitación de los posibles beneficiarios ante las autoridades del programa y para promover la transparencia.

¹⁴ Véase Christian Gruenberg y Victoria Pereyra, "Manual de estudios de caso: Transparencia, participación y rendición de cuentas en programas sociales focalizados", Fundación Tinker, Chile, 2009.

D. Velar por una participación significativa y efectiva

51. Las normas internacionales de derechos humanos reconocen un derecho a la participación en la vida pública (por ejemplo, el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)¹⁵. La participación de las personas que viven en la extrema pobreza en las políticas y programas que les afectan y, en general, en la vida pública, es esencial para la protección de los derechos de los pobres. Por ello, se debe reconocer a los beneficiarios de los programas condicionados de transferencia de efectivo el derecho a participar en la concepción, ejecución y evaluación de los programas.

52. Sin embargo, la participación no es simplemente conveniente desde el punto de vista de la titularidad y la sostenibilidad, sino un derecho, por lo que debe ser uno de los factores a tener en cuenta al concebir y aplicar estos programas. Dada la asimetría de poder entre los beneficiarios de los programas y las autoridades que los administran, los beneficiarios son a menudo incapaces de proteger sus derechos. Sin mecanismos justos y eficaces que permitan a los beneficiarios participar activamente, los programas de transferencia de efectivo pueden ser objeto de una manipulación política.

53. La falta de participación significa que los administradores y los encargados de formular políticas y programas no tienen información de las personas, lo que a su vez socava su eficacia, su desarrollo y su sostenibilidad. La participación también contribuye a garantizar la cohesión social y conseguir apoyo político para estos programas.

54. A menudo poner en práctica estrategias de participación no arroja resultados significativos cuando la participación es sólo una formalidad o se reduce a una mera consulta, que en realidad no permite a los beneficiarios ejercer una verdadera influencia en las decisiones. Con frecuencia, los procesos de participación se incorporan sin haber considerado seriamente las causas que restringen la participación de los grupos vulnerables, como las asimetrías de poder existentes entre los grupos en una determinada sociedad. Con ello se corre el riesgo de obtener resultados contrarios a los deseados, ya que se puede perpetuar, en lugar de eliminar, los abusos de poder de las élites locales y la exclusión de los grupos marginados, especialmente las mujeres. Por ello, la participación debe entenderse en un sentido amplio. Por ejemplo, debería incluir no sólo a los beneficiarios sino también a las organizaciones de la sociedad civil que puedan defender los derechos de los beneficiarios y compensar esa asimetría de poder.

E. Condicionalidad e incondicionalidad en los programas de transferencia de efectivo

55. Los programas condicionados de transferencia de efectivo son tipos específicos de programas que ofrecen a los beneficiarios una ayuda económica en efectivo a cambio de que éste se comprometa a hacer algo a cambio -como matricular a sus hijos en la escuela, participar en programas de atención de la salud o lograr objetivos nutricionales. Basándose en la experiencia de algunos países de América Latina y países del sur de Asia, algunos organismos internacionales de desarrollo y diversas instituciones financieras, incluido el Banco Mundial,

¹⁵ Véase la Observación general N° 25 del Comité de Derechos Humanos.

están alentando a un número creciente de países a crear programas condicionados de transferencia de efectivo.

56. Actualmente no hay datos lo suficientemente concluyentes como para comparar los costos y los beneficios de los programas condicionados y los no condicionados. La cuestión de si el establecimiento de condiciones para la transferencia de efectivo incrementa la capacidad de este tipo de programas para reducir la pobreza y mejorar el disfrute de otros derechos humanos, por ejemplo, mediante la mejora de la alfabetización o la tasa de mortalidad infantil, sigue siendo objeto de debate.

57. Son tres los argumentos principales en favor de los programas condicionados. En primer lugar, son necesarios para influir en el comportamiento y las actitudes de los beneficiarios. Este argumento se basa en el supuesto de que, de no establecerse ninguna condición, los beneficiarios no harían la misma inversión en salud o educación. En segundo lugar, los programas condicionados tienen mayores probabilidades de ser considerados más beneficiosos para los "pobres que lo merecen" y, por lo tanto, de obtener un mayor apoyo político. Por último, los programas condicionados contribuyen a la autoestima y el sentimiento de autonomía de los beneficiarios, ya que no están recibiendo "algo por nada". Además, algunos de sus defensores sostienen que mediante el fomento de la demanda de servicios de salud y educación, los programas condicionados fortalecen el capital humano y, por tanto, contribuyen a romper a largo plazo el círculo vicioso de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

58. No faltan tampoco argumentos sólidos en contra de la condicionalidad. Los críticos afirman que no hay datos sociales ni económicos concluyentes sobre la medida en que resulta necesaria la imposición de condiciones para lograr el resultado deseado, de modo que sería posible conseguir las mismas mejoras sin aplicar ningún criterio de condicionalidad. La imposición de condiciones también es cuestionable atendiendo a los posibles efectos negativos de las condiciones, como la falta de inversión adecuada por parte de los proveedores de servicios públicos. Ello resulta especialmente patente en el caso de los países de bajos ingresos, los países devastados por la guerra o los países de medianos ingresos, donde en algunas regiones, los servicios son inexistentes, inaccesibles o de mala calidad. Otro argumento se basa en el hecho de que las condiciones entrañan costos adicionales de supervisión y de administración, así como costos privados que los beneficiarios deben asumir para poder cumplir con las condiciones impuestas. Los datos indican que, en el contexto de los países de bajos ingresos, se pueden invertir mejor los recursos si se amplían los servicios sociales existentes en lugar de sufragar los costos administrativos que ocasiona la supervisión del cumplimiento de las condiciones. También se argumenta que la imposición de condiciones puede mermar innecesariamente la autonomía de la persona y equivale a dar por sentado que los pobres no pueden tomar decisiones racionales que mejoren sus medios de subsistencia.

59. Una de las principales posibilidades al definir las condiciones es determinar cómo se van a cumplir. Mientras que algunos Estados establecen rígidas sanciones por incumplimiento, en otros no se obliga a cumplir las condiciones, y el incumplimiento de éstas no entraña recortes de prestaciones. La exclusión de una persona o una familia del programa por no satisfacer las condiciones impuestas plantea importantes inquietudes en relación con los derechos humanos. El incumplimiento de las condiciones del programa debería ayudar a los funcionarios a detectar e identificar problemas y a ponerles remedio. Por ejemplo, en algunos países las niñas no van a la escuela (una de las condiciones de los programas condicionados) porque son objeto de

hostigamiento sexual, las mujeres embarazadas no van a las clínicas de salud porque la calidad del servicio es muy deficiente o porque están demasiado lejos. En esos casos, el programa debe tener un mecanismo para ayudar a las familias que no cumplen con las condiciones sin que ello derive en sanciones. Ello es especialmente válido cuando las mujeres que son cabeza de familia son las encargadas de garantizar que se cumplan las condiciones (véase el párrafo 66 *infra*).

60. La aplicación de condiciones rígidas (por ejemplo, expulsar a las familias del programa en caso de incumplimiento de la condición) puede suponer un castigo a los más pobres. Los Estados deben velar por que toda medida que apliquen no tenga como resultado final la violación del derecho de las personas a disfrutar de un nivel mínimo esencial de derechos humanos.

F. La actual crisis económica, los programas de transferencia de efectivo y los derechos humanos

61. El Consejo de Derechos Humanos, en su resolución S-10/1, invitó a todos los procedimientos especiales a que examinasen distintos efectos de las crisis económicas y financieras mundiales en la realización y el goce efectivo de todos los derechos humanos. Si bien la comunidad internacional todavía está evaluando el impacto de la crisis, es evidente que los pobres se ven desproporcionadamente afectados y que la crisis empujará a más personas a la pobreza.

62. En el momento de redactar el presente informe, los países estaban decidiendo qué políticas adoptar para mitigar los efectos sociales de la crisis, en particular las respuestas a las pérdidas de salarios y ahorros, la reducción de las remesas, el aumento de los precios de los alimentos básicos, el combustible y los medicamentos esenciales, la ejecución de hipotecas y el limitado acceso al crédito. Los programas de estímulo anunciados en algunos países suelen incluir iniciativas de transferencia de efectivo y la ampliación de los regímenes de seguridad social mediante, por ejemplo, el fortalecimiento de las prestaciones por desempleo (por ejemplo, en el Canadá, los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia, Francia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), el aumento de programas de transferencia de efectivo (por ejemplo, en el Brasil, el Canadá, Chile, Filipinas, Francia, Indonesia, Italia, el Japón, México, la República de Corea y Tailandia), prestaciones por hijos a cargo (por ejemplo, en Alemania, Australia, España, México y Sudáfrica) y las pensiones de vejez (por ejemplo, en la Argentina y China).

63. La mayoría de los países en desarrollo tienen que hacer frente a un menor margen de maniobra en cuanto a la política fiscal, lo que limita el gasto público y la inversión en servicios sociales. Hay riesgos de que la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) también disminuya. Sin embargo, los datos de las anteriores crisis, especialmente desde la crisis asiática de finales de los noventa, ponen de manifiesto que los períodos de crisis no son el momento para reducir el gasto social¹⁶. Por el contrario, deben aprovecharse para corregir los desequilibrios y crear un amplio sistema de seguridad social, en el que los programas de transferencia de efectivo sean sólo un componente más.

¹⁶ Ariel Fiszbein, Norber Schady, *Conditional Cash Transfers, reducing present and future poverty*, World Bank Policy Research Report, 2009, pág. 197.

64. Hay que considerar los programas de transferencia de efectivo como uno de los muchos instrumentos que son necesarios para hacer frente a la crisis. La crisis financiera de 1929 estuvo en el origen de una pobreza generalizada en los países desarrollados, pero también supuso la puesta en marcha de programas públicos, como el New Deal, porque generó voluntad política para ampliar los sistemas de seguridad social al conjunto de la población, proporcionar asistencia social a los pobres y crear programas de empleo. La misma posibilidad existe en la actualidad -con el apoyo de la asistencia y cooperación internacionales- en los países en desarrollo.

65. Todo programa de transferencia de efectivo debe inscribirse en un sistema de seguridad social a largo plazo. Unas perspectivas económicas poco claras, tanto en los países desarrollados como en desarrollo, no deben interpretarse como una razón suficiente para permitir un retroceso en el goce efectivo por todos de los derechos económicos y sociales, en particular los derechos a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado. La nueva puesta en marcha de iniciativas temporales de transferencia de efectivo no es suficiente para dar efectividad a esos derechos.

V. GRUPOS QUE NECESITAN UNA ATENCIÓN ESPECIAL

A. La mujer y la igualdad de género

66. Las normas de derechos humanos permiten, y en determinadas circunstancias exigen, a los Estados que adopten medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad *de facto* entre hombres y mujeres (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 4). Además, los Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas para modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres con el objetivo de eliminar los prejuicios, las costumbres y el resto de prácticas que se basan en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres (art. 5 a)). Los Estados también deben promover la responsabilidad común de hombres y mujeres en la educación y el desarrollo de sus hijos (art. 5 b)).

67. Como han señalado muchos observadores y destacó la Experta independiente en su informe a la Asamblea General (A/63/274) de 2008, el carácter multifacético de la discriminación de género supone que las mujeres están excesivamente representadas entre las personas que viven en la pobreza extrema. Teniendo en cuenta esta circunstancia, en muchos programas se prevén disposiciones específicas para hacer frente a la desigualdad de género. Por ejemplo, en algunos regímenes la mujer puede cumplir los requisitos para ser beneficiaria de una pensión social a una edad más temprana que los hombres (en el caso de Sudáfrica). En otros países, las beneficiarias de las transferencias son viudas pobres y mujeres sin recursos (por ejemplo, Bangladesh) o éstas se canalizan a través de las mujeres que son cabeza de familia del hogar beneficiario (por ejemplo, la mayoría de los programas condicionados de transferencia de efectivo en América Latina). A veces, tanto las transferencias condicionadas como las incondicionadas persiguen explícitamente mejorar la nutrición, la salud y la educación de las niñas y las madres que viven en la extrema pobreza.

68. Algunos de los programas de transferencia de efectivo han logrado reducir la brecha de género en la educación y promover el empoderamiento de la mujer. Se ha aducido que canalizar el efectivo a través de las mujeres refuerza su papel y su independencia, especialmente porque se les adjudica la administración de la economía familiar. El resultado es un cambio en el

equilibrio de poder en el hogar, ya que las mujeres adquieren un mayor control sobre los gastos familiares y el aumento de los ingresos puede considerarse que brinda a la mujer mayores posibilidades laborales y educativas.

69. Los hombres y las mujeres se ven efectivamente afectados de diversas maneras por los programas de transferencia de efectivo. Un enfoque basado en el género es necesario para perfeccionar el análisis sobre los posibles efectos de esos programas en el disfrute de los derechos humanos por las mujeres que viven en la extrema pobreza. Por ejemplo, los criterios económicos que condicionan la posibilidad de una mujer a acogerse a un programa en función de los ingresos del cónyuge pueden exacerbar la vulnerabilidad potencial frente al abuso o la privación económica.

70. Sin la supresión de medidas legislativas y de procedimiento y de las barreras culturales que impiden su participación la mujer no podrá ejercer sus derechos. A menudo, la participación de la mujer se ve limitada debido a su condición de subordinación al hombre en el hogar (es decir, a los maridos, los padres y los hermanos) o a hombres facultados para tomar decisiones o ejercer una autoridad (jefes tradicionales, concejales, jueces o policías)¹⁷. A menudo la mujer tiene que superar desventajas en el acceso a la educación, la tierra, el crédito y otros activos productivos. Sin seguridad, ni poder, ni recursos la mujer no puede participar y exigir rendición de cuentas.

71. Los programas de transferencia de efectivo que obligan a las mujeres cabeza de familia a garantizar el cumplimiento de las condiciones (por ejemplo, enviar a los niños a la escuela, someterse a exámenes médicos o asistir a talleres de nutrición) pueden crear una carga innecesaria en las mujeres y perpetuar al mismo tiempo las ideas tradicionales sobre los roles de género en el seno familiar. La imposición de condiciones a la mujer se basa en datos que ponen de manifiesto que el compromiso de la mujer con el bienestar de su familia es en general mayor que el hombre. En ese caso, los programas están concebidos para eludir los riesgos de que el hombre haga mal uso de los recursos asignados y garantizar que la ayuda llegue al grupo de personas seleccionado (es decir, los niños). Sin embargo, este enfoque tiene grandes posibilidades de perpetuar el patriarcado y la concepción que la sociedad tiene de ese comportamiento en lugar de contribuir a cambiarlo¹⁸.

72. Los programas de transferencia de efectivo que imponen condiciones a la mujer pueden propiciar resultados punitivos si obvian los costos de oportunidad para la mujer (por ejemplo, sus plazos y comportamiento propios) o no garantizan la oferta efectiva de servicios asequibles, que tengan en cuenta las cuestiones de género.

B. Los niños

73. Las transferencias de recursos facilitan el cumplimiento de varias obligaciones contraídas por los Estados con respecto a los niños. Pueden tener repercusiones en el derecho del niño, entre otros, a la supervivencia (Convención sobre los Derechos del Niño, art. 6), al disfrute del

¹⁷ "Who answers to women? Gender and Accountability", UNIFEM, 2008.

¹⁸ Bradshaw, S., "From structural adjustment to social adjustment: a gendered analysis of Conditional Cash Transfer programmes in Mexico and Nicaragua", *Global Social Policy*, vol. 8, N° 2, págs. 188 a 207.

más alto nivel posible de salud (art. 24), a beneficiarse de la seguridad social, incluso del seguro social (art. 26), a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (art. 27), al disfrute del más alto nivel posible de salud (art. 24) y a la educación (art. 28). A los efectos de la Convención, "se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad".

74. La pobreza extrema afecta a los niños no sólo en el presente inmediato, sino también en el largo plazo, y tiene un efecto acumulativo en sus capacidades evolutivas. Los niños son especialmente dependientes de los servicios sociales que deben crear las condiciones necesarias para que crezcan sin convertirse en víctimas de la pobreza. Los niños necesitan, en particular, tener acceso a la salud, al bienestar social y a los servicios educativos¹⁹. El apoyo a la infancia también se puede ver profundamente afectado por la privación económica y otros cambios que reducen significativamente la capacidad de la familia de invertir en su desarrollo.

75. En muchos de los programas de transferencia de efectivo se considera a los niños un grupo vulnerable. Estos programas canalizan las prestaciones a través de los cabezas de familia con la esperanza de que el alivio de las penurias económicas sea un incentivo directo (en el caso de la transferencia condicionada de dinero en efectivo) o indirecta (en el caso de la no condicionada) para mejorar el acceso a la salud, la educación y la nutrición de los niños. Algunos programas también pueden centrarse en el trabajo infantil y en la mejora de la igualdad de género mediante el apoyo a la inversión en el capital humano de las niñas y el poder de negociación de la mujer en el hogar.

76. Los datos indican que las transferencias de efectivo son una herramienta eficaz en la mejora de algunos indicadores relacionados con la pobreza infantil. Ponen de manifiesto que los diversos modelos de transferencias en efectivo destinadas a los niños pueden tener efectos más o menos similares en la reducción de la pobreza²⁰. Según los estudios, la regularidad y la fiabilidad de las prestaciones permite a las familias comenzar a planificar e invertir de nuevo en la generación de ingresos adicionales o en la educación de sus hijos²¹.

77. Aun cuando se señale a los niños con frecuencia como beneficiarios de los programas de transferencia de efectivo, por lo general no son considerados sujetos de derechos y la evaluación de los programas de transferencia de efectivo no suele estar suficientemente centrada en los niños. La mejora de los ingresos netos de un hogar con niños puede tener efectos muy limitados si los servicios sociales para esos mismos niños siguen siendo insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas.

¹⁹ UNICEF, *Innocenti Social Monitor 2006*, "Understanding child poverty in South-Eastern Europe and the Commonwealth of independent States", UNICEF (2006).

²⁰ Armando Barrientos & Jocelyn DeJong, "Reducing child poverty with cash transfers: a sure thing?", en *Development Policy Review*, 2006, vol. 24, N° 5, págs. 537 a 552.

²¹ Rolf Künnemann, Ralf Leonhard, "A human rights view of social cash transfers for achieving the Millennium Development Goals", *Brot für die Welt, Evangelischer Entwicklungsdienst*, 2008, pág. 10.

78. Los datos compilados por el Banco Mundial ponen de manifiesto que los programas condicionados han tenido efectos positivos sobre la matrícula y la asistencia escolar y que en ocasiones han ayudado a reducir la brecha de género en el alumnado²². Sin embargo, poco dicen los estudios acerca de si realmente los estudiantes aprenden más. Asimismo, hay pocas pruebas de sus discretos efectos en términos de participación escolar, rendimiento en clase y prolongación de la escolarización²³. Algunos expertos expresan especialmente su temor de que la imposición de condiciones en un programa de transferencia de efectivo puede repercutir negativamente en el entorno escolar, ya que proporciona a los profesores más medios para ejercer autoridad sobre los estudiantes y los padres independientemente de la calidad de la enseñanza que imparten²⁴. El mismo estudio indica que facultar a los docentes para influir directamente en el bienestar de las familias pobres puede reducir las posibilidades de desarrollar formas más democráticas y participativas de gestión escolar.

79. También hay datos que ponen de manifiesto un aumento del uso de servicios preventivos de salud como consecuencia de la transferencia. No obstante, es evidente sólo en el caso de algunos resultados (tales como la vigilancia del crecimiento de los niños) y, en general, no en el caso de otros (como las tasas de vacunación)²⁵.

80. La investigación también pone de manifiesto que los programas de este tipo, si van acompañados de información, apoyo social, seguimiento del peso y suplementos de micronutrientes, pueden estimular las prácticas de alimentación saludable y mejorar de manera espectacular el estado nutricional de los niños pequeños, en particular la incidencia del retraso en el crecimiento. Sin embargo, las luces y sombras en que quedan cuestiones como la vacunación, la morbilidad y la mortalidad ponen de relieve que fomentar la utilización de los servicios a través de este tipo de programas puede no producir los resultados esperados si la calidad de aquéllos sigue siendo deficiente.

81. La reducción del trabajo infantil no es un objetivo explícito en la mayoría de los programas. No obstante, la OIT ha observado que se trata de uno de los efectos positivos que han tenido estos programas en América Latina²⁶. Sin embargo, la falta de datos suficientes sobre el trabajo infantil en la mayoría de los países impide determinar la repercusión exacta de las transferencias en el trabajo infantil.

82. En general, las repercusiones de los programas para los niños que viven en hogares pobres pueden verse influidas por: a) el volumen de las transferencias, b) el grado en que la concepción

²² Ariel Fiszbein, Norber Schady, *op. cit.*, nota 18, cap. V.

²³ Fernando Reimers, Carol DeShano da Silva y Ernesto Trevino, "Where is the "education" in *Conditional cash transfers in education?*", UNESCO, 2006, pág. 50.

²⁴ *Ibíd.*, pag.51.

²⁵ Ariel Fiszbein, Norber Schady, *op. cit.*, nota 18, pág. 137.

²⁶ Pablo Sauma, *Trabajo infantil y los programas transferencias en efectivo condicionadas en América Latina*, 2007.

del sistema se oriente hacia los niños²⁷, c) quien controle las transferencias en el seno familiar, y d) la oferta de servicios sociales complementarios²⁸.

83. Los programas de transferencia de efectivo deben sólo considerarse un componente de un sistema de protección social más amplio. Los efectos que estos programas pueden tener sobre la vida de los niños sólo pueden manifestarse si se integran plenamente en una amplia gama de políticas sociales y en la oferta de servicios públicos. Se debe prestar especial atención a los grupos especialmente vulnerables de niños, como los huérfanos, los niños de la calle, los niños con discapacidades, y los hogares donde el cabeza de familia es un menor, que son una categoría distinta de los hogares donde el cabeza de familia es un adulto y que a menudo no figuran en esos programas.

C. Personas con discapacidad

84. La discapacidad suele ser a la vez causa y consecuencia de la pobreza. Hay aproximadamente 650 millones de personas con discapacidad en el mundo -es decir, el 10% de la población mundial. Se estima que el 80% de estas personas viven en países en desarrollo, muchas de ellas en la pobreza. Tanto en los países desarrollados como en desarrollo, los datos ponen de manifiesto que el número de discapacitados es desproporcionadamente mayor entre los pobres y que los discapacitados suelen ser más pobres que los no discapacitados²⁹.

85. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño y el principio de no discriminación en el derecho internacional de derechos humanos obligan a los Estados a garantizar que los discapacitados disfruten de todos los derechos humanos en pie de igualdad con el resto de las personas³⁰. Se reconoce el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias y a promover su ejercicio sin discriminación por motivos de discapacidad. También se establece la obligación de los Estados de reconocer su derecho a la protección social sin discriminación por motivos de discapacidad. Los Estados deben asegurar el acceso de las personas con discapacidad a programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza, así como el derecho de las personas que viven en la pobreza y sus familias a tener acceso a asistencia del Estado para sufragar gastos relacionados con su discapacidad, incluida asistencia financiera (Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 28).

²⁷ Los programas de transferencia de efectivo pueden lograr este objetivo, bien centrándose en los niños, bien teniendo en cuenta las necesidades de los niños al determinar el volumen de las transferencias, y/o vinculando las familias beneficiarias a otros servicios que atienden las necesidades de los niños.

²⁸ Bernd Schubert, Douglas Webb, Miriam Temin y Petronella Masabane, "The Impact of social cash transfers on children affected by HIV and AIDS: evidence from Zambia, Malawi and South Africa", UNICEF, 2007.

²⁹ E/CN.5/2008/6, párr. 2.

³⁰ Véase la Observación general N° 5 (1994) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

86. La citada Convención también reconoce específicamente la importancia de la cooperación internacional y la promoción de la efectividad de los derechos de las personas con discapacidad al disponer que las medidas en la esfera de la cooperación internacional deben ser inclusivas y accesibles a los discapacitados y facilitar el fomento de la capacidad (art. 32).

87. El apoyo financiero a los discapacitados debe formar parte de un amplio sistema de protección social que incluya un conjunto amplio de medidas, desde un acceso inclusivo hasta servicios educativos y de salud encaminados a facilitar el empleo. Una preocupación fundamental debe ser el nivel de vida adecuado y la integración social de las personas con discapacidad.

88. Hoy por hoy no hay datos sobre la repercusión de los programas de transferencia de efectivo para las personas con discapacidad y sus familias. Los Estados deben reforzar la recopilación de datos sobre la repercusión de esos programas para los discapacitados, así como en lo que respecta al tipo y grado de discapacidad en la población.

VI. EL PAPEL DE LA ASISTENCIA Y COOPERACIÓN INTERNACIONALES

89. Los costos potenciales de los programas nacionales de transferencia de efectivo para los países de bajos ingresos no son insignificantes. Sin embargo, los datos indican que son asumibles y pueden aplicarse cuando existe la voluntad política necesaria³¹. En algunos casos, son posibles gracias a la prestación de asistencia internacional. Los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen la obligación de utilizar hasta el máximo de los recursos de que dispongan, tanto por separado como mediante la asistencia y cooperación internacionales (art. 2, párr. 2).

90. En los últimos años, varios Estados, organismos donantes, instituciones financieras internacionales y ONG han mostrado su interés por dar un mayor apoyo a los programas de transferencia de efectivo. El Banco Mundial anunció que en 2009 proporcionaría 2.400 millones de dólares en préstamos para llevar a escala y poner en marcha programas de transferencia de efectivo en todo el mundo.

91. Los programas de transferencia de efectivo no pueden remplazar a otras medidas de asistencia internacional, sino sólo ser un complemento de programas de asistencia más amplios. Sin embargo, los donantes pueden desempeñar un papel crucial en lo relativo a lograr la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social en los países receptores. A tal fin, la asistencia internacional debe ser transparente, predecible y fiable, y apoyar los procesos de largo plazo que empoderen a los pobres. Las iniciativas de los donantes deben coordinarse para promover una cobertura más amplia y reducir la duplicación y los costos administrativos.

92. Al poner en marcha programas de transferencia de efectivo con la asistencia exterior es fundamental conseguir apoyo político y el sentido de propiedad nacional en relación con los

³¹ *Op. cit.*, nota 14.

programas³². La concepción de este tipo de programas debe basarse en las circunstancias particulares del país receptor, además de ajustarse a las normas de derechos humanos. Los programas deben adoptarse en una auténtica asociación con el Estado receptor y tras un diálogo con los beneficiarios potenciales. Con el apoyo de los donantes, los Estados deben invertir en el fomento de la capacidad de sus instituciones y el personal para aplicar programas de transferencia de efectivo.

93. Los proyectos experimentales de este tipo de programas constituyen una opción de ejecución que resulta útil cuando, por ejemplo, un país carece de suficientes recursos humanos o financieros para aplicar plenamente su propio programa. Sin embargo, para asegurar la titularidad nacional y la sostenibilidad durante el período experimental, los organismos donantes deben tratar de armonizar su ayuda y su asistencia. Además, los Estados receptores deben velar por que el proyecto piloto se ejecute en un marco jurídico e institucional adecuado. Incluso durante un período experimental, es conveniente que el Estado receptor aporte su contribución o cofinancie el proyecto (hasta el máximo de los recursos de que disponga) y se comprometa explícitamente a aumentar progresivamente la asignación de fondos nacionales.

94. Las organizaciones intergubernamentales, y en particular las instituciones financieras internacionales, deben respetar y apoyar a los Estados para que puedan cumplir las obligaciones en materia de derechos humanos en el contexto de los programas de transferencia de efectivo.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

95. En la actualidad se considera que los programas de transferencia de efectivo son un medio eficaz para aliviar la pobreza y la pobreza extrema en todo el mundo. En los países desarrollados, donde los sistemas de seguridad social están más arraigados, la transferencia de recursos a los hogares que viven en la extrema pobreza es un componente de larga data de diversos programas de asistencia social. Más recientemente, se han formulado y puesto en marcha en varios países en desarrollo una serie de programas condicionados e incondicionados.

96. La Experta independiente reconoce que los programas de transferencia de efectivo son una opción política que puede ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos. Las transferencias pueden repercutir positivamente en el ejercicio de una serie de derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos. En particular, estos programas tienen el potencial de facilitar la efectividad del derecho a un nivel de vida adecuado, en particular a la alimentación, el vestido y la vivienda. Así pues, la Experta independiente acoge con satisfacción los esfuerzos realizados por los Estados para poner en marcha este tipo de programas, en muchos casos como parte de estrategias nacionales más amplias para hacer frente a la pobreza extrema.

97. No obstante, los programas de transferencia de efectivo no son necesariamente los más apropiados y eficaces para luchar contra la extrema pobreza y proteger los derechos

³² Degol Hailu, "Cash transfer: lessons from Africa and Latin America", UNDP International Poverty Centre, 2008.

humanos en todos los contextos. Estos programas deben ser considerados sólo parte de las iniciativas globales para reducir la pobreza. Las carencias y las deficiencias en la concepción y aplicación de estos programas pueden propiciar, en la práctica, desajustes en relación con las obligaciones de derechos humanos.

98. Si bien se requiere un análisis más detallado sobre cómo pueden contribuir estos programas al disfrute de los derechos humanos o repercutir en él, la Experta independiente seguirá examinando los vínculos entre los derechos humanos y los sistemas de protección social, en particular los programas de transferencia de efectivo, en el transcurso de su mandato.

99. La Experta independiente considera conveniente formular las siguientes recomendaciones:

- a) Integrar los programas de transferencia de efectivo en los sistemas de protección social y otorgarles un sólido marco jurídico e institucional:
 - i) Los Estados deben integrar plenamente estos programas en los sistemas generales de protección social. A fin de convertirse en un componente estable de estos sistemas, los programas de transferencia de efectivo deben inscribirse adecuadamente en el actual sistema de seguridad social; su marco jurídico e institucional debe tener en cuenta las normas internacionales y nacionales en relación con el derecho a la seguridad social.
 - ii) Los Estados deben establecer sólidos marcos jurídicos e institucionales con el fin de garantizar la legitimidad, la eficacia y la sostenibilidad de los programas. Los marcos jurídicos e institucionales son escudos contra la inestabilidad política y económica y, más importante aún, son elementos esenciales para garantizar una precisa determinación de responsabilidades.
- b) Integrar los principios y las normas de derechos humanos en todas las fases de los programas, desde la concepción hasta la ejecución pasando por la evaluación; teniendo en cuenta la singularidad de cada país, en particular las características demográficas, geográficas, económicas y sociales, los Estados deberían fundamentar sus decisiones en los principios y normas siguientes:
 - i) Igualdad y no discriminación. El principio de igualdad y no discriminación exige que los Estados den prioridad a las personas y grupos desfavorecidos y marginados. Los Estados deben velar por que los procesos de orientación y los criterios de selección sean justos, eficaces, transparentes y no discriminatorios. Los programas de transferencia de efectivo no deben acarrear una mayor estigmatización o la exclusión social de cualquier individuo o grupo social. El principio de no discriminación exige también que los Estados presten una atención constante a la accesibilidad y la adaptabilidad de los sistemas a los diferentes contextos físicos, geográficos, sociales y culturales, teniendo en cuenta especialmente

las limitaciones a las que deben hacer frente los grupos particularmente vulnerables a la discriminación.

- ii) **Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.** Los Estados deben velar por que los programas tengan mecanismos propios para la divulgación de información sobre su concepción y funcionamiento. La información sobre los resultados de la supervisión y la evaluación también debe difundirse ampliamente. La información debe ser accesible y culturalmente adecuada y debe siempre facilitarse en una forma que sea accesible a todos, en particular a los beneficiarios. Los Estados también deben velar por que los programas tengan mecanismos de denuncia que sean fácilmente accesibles, cuenten con recursos suficientes y sean culturalmente apropiados. Los beneficiarios deben tener acceso a recursos eficaces en el caso de fallos de funcionamiento o de abusos.
- iii) **Participación significativa.** Los Estados deben velar por la existencia de mecanismos para estimular la participación significativa de las personas que viven en la pobreza en la ejecución de los programas. El establecimiento de canales de participación debe tener en cuenta las estructuras locales de poder y garantizar la inclusión de los grupos especialmente vulnerables. El resultado de los procesos participativos significativos debe propiciar la eliminación de las asimetrías de poder entre los que reciben las prestaciones y los que las distribuyen, mejorando las capacidades de los beneficiarios potenciales para resistir a la manipulación política.
- c) **Nueva evaluación de las transferencias condicionadas de efectivo.** Los Estados que impongan condiciones a los regímenes de transferencia de efectivo deben velar por que su aplicación no excluya y no siga exponiendo a violaciones de derechos humanos a los que no cumplan con los requisitos establecidos. Antes de fijar condiciones para las transferencias de efectivo, los Estados y los encargados de formular políticas deben realizar análisis en profundidad de la capacidad de los programas para supervisar adecuadamente el cumplimiento, y al mismo tiempo prestar servicios sociales adecuados a las necesidades de la población que vive en la extrema pobreza.
- d) **Incorporación de la perspectiva de género.** Los Estados deben incorporar la perspectiva de género en la concepción y ejecución de los programas de transferencia de efectivo. Deben evaluar si los programas repercuten en el poder de decisión y la participación de la mujer y si se perpetúan roles estereotipados y sexistas del hombre y la mujer. La igualdad de género también debe ser uno de los criterios con los que evaluar el desempeño de estos programas. Asimismo, los Estados deben intensificar la recopilación de datos desglosados por sexo sobre los efectos de los programas y velar por que sus mecanismos de denuncia tengan en cuenta las cuestiones de género.

- e) **Integrar los programas de transferencia de efectivo en políticas intersectoriales más amplias centradas en los niños. Los Estados deben garantizar la plena integración de los programas de transferencia de efectivo en una amplia gama de políticas sociales y velar por la prestación de servicios públicos dirigidos a los niños en otras esferas, a fin de mejorar su repercusión sobre la vida de los niños. Es preciso que los Estados presten una especial atención a algunos grupos de niños vulnerables, como los huérfanos, los niños de la calle, los niños con discapacidades y los hogares donde el cabeza de familia es un menor a fin de que todos los niños sean tratados sin discriminación de ningún tipo.**
- f) **Integrar los programas de transferencia de efectivo para las personas con discapacidad en los sistemas de protección social. Los Estados deben velar por que este tipo de programas para las personas con discapacidad se integren en los sistemas de protección social. El uso de este tipo de programas como medida para colmar importantes lagunas en los distintos sistemas nacionales de protección social es aceptable siempre que se inscriban en una estrategia que persiga la creación progresiva de regímenes universales que garanticen el cumplimiento del derecho a la seguridad social. Al mismo tiempo que las transferencias, también deben concebirse medidas especiales para evitar la estigmatización y una mayor exclusión.**
- g) **Velar por que la cooperación internacional apoye la puesta en marcha de programas de transferencia de efectivo. La cooperación internacional es necesaria para desarrollar y propagar este tipo de programas por todo el mundo. En particular, en situaciones de crisis económica, el apoyo internacional puede desempeñar un papel decisivo en la protección de las personas más vulnerables mediante estos programas. La cooperación para la puesta en marcha de los programas debe ajustarse a las normas de derechos humanos y en particular debe considerar la posibilidad de integrar a largo plazo las transferencias en los sistemas nacionales de protección social.**
- h) **Ampliar los sistemas de protección social. Los Estados deben aprovechar la coyuntura favorable creada por la actual crisis financiera para propiciar un consenso político sobre la necesidad de garantizar un nivel suficiente de gasto público en políticas e intervenciones sociales, en particular la aplicación de la cobertura en materia de seguridad social, atención de la salud y educación.**
