

Social Watch / Septiembre 2006

# **El derecho a no ser pobre**

LA POBREZA COMO VIOLACIÓN  
DE LOS DERECHOS HUMANOS

Coordinado por el  
**Equipo de Investigación de Social Watch**

## **SOCIAL WATCH**

### **COMITÉ COORDINADOR**

Leonor Briones (Filipinas), John Foster (Canadá), Yao Graham (Ghana), Jagadananda (India), Patricia Jurewicz (Estados Unidos), Rehema Kerefu Sameji (Tanzania), Jens Martens (Alemania), Iara Pietricovsky (Brasil), Ziad Abdel Samad (Líbano), Areli Sandoval (México), El Hassan Sayouty (Marruecos), Simon Stocker (Union Europea), Roberto Bissio (Uruguay, Secretariado).

El Secretariado Internacional de Social Watch se encuentra en Montevideo, Uruguay, y tiene su sede en el Instituto del Tercer Mundo (ITeM).

### **SERIE CUADERNOS OCASIONALES**

#### **Editora**

Soledad Bervejillo

#### **CUADERNO OCASIONAL 05**

#### **Compiladora**

Graciela Dede

#### **Equipo de Investigación en Ciencias Sociales**

Karina Batthyány (Coordinadora) Daniel Macadar

Mariana Cabrera Ignacio Pardo

Graciela Dede

#### **Traducción**

Liliana Battipede Alvaro Queiruga

Richard Manning David Reed

Esta publicación fue financiada por Novib/Oxfam Netherlands y The Ford Foundation.

© Copyright 2006

INSTITUTO DEL TERCER MUNDO

Jackson 1136, Montevideo 11200, Uruguay

item@item.org.uy

Fax: +598 (2) 411 9222

El contenido de esta publicación puede ser reproducido por organizaciones no-gubernamentales con fines no comerciales (envíenos copia, por favor). Cualquier otra forma de reproducción, almacenamiento en un sistema de recuperación de datos, o transmisión por cualquier medio, con fines comerciales, requiere autorización previa de ITeM.

#### **Diseño gráfico: MONOCROMO**

info@monocromo.com.uy

Tel.: +598 (2) 400 1685

#### **Impreso por: MONOCROMO**

Impreso en Uruguay

Edición hecha al amparo del Art. 79 de la Ley 13.349

(Comisión del Papel)

ISSN: 1510-8619

ISBN: 9974-574-49-8

Dep. Legal: 338334

#### **Por órdenes, pedidos y suscripciones comunicarse a:**

Social Watch

Casilla de Correo 1539

Montevideo 11000, Uruguay

E-mail: socwatch@socialwatch.org

<http://www.socialwatch.org/>

Tel.: +598 (2) 419 6192

Fax: +598 (2) 411 9222

## TABLA DE CONTENIDOS

Prólogo	
EL DERECHO A NO SER POBRE ..... 5	
<i>Equipo de Investigación de Social Watch</i>	

### LA MIRADA DESDE SOCIAL WATCH

CONSIDERACIONES SOBRE LA POBREZA DESDE LOS DESC ..... 8	
<i>Graciela Dede. Social Watch</i>	
LA IMPORTANCIA DE LA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS EN LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y DE ERRADICACIÓN DE LA POBREZA ..... 19	
<i>Arelí Sandoval Terán. DECA Equipo Pueblo, A.C.</i>	
OBSERVACIONES SOBRE LA POBREZA DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS ..... 27	
<i>Mariana Cabrera. Social Watch</i>	

### OTRAS MIRADAS

ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LAS COMPARACIONES DE POBREZA ENTRE PAÍSES ..... 40	
<i>Andrea Vigorito</i>	
LOS DERECHOS HUMANOS Y LA LUCHA PARA ERRADICAR LA POBREZA ..... 51	
<i>Chris Grove.</i>	
LA POBREZA Y LOS DERECHOS HUMANOS ..... 61	
<i>Aye Aye Win. Dignity International</i>	
MEGAPROYECTOS DE "DESARROLLO": ¿COMBATE O AUMENTO DE LA POBREZA? ..... 67	
<i>María Lorena Zárate, María Silvia Emanuelli. HIC-América Latina (México)</i>	
EL DESAFÍO DE RELACIONAR LA POBREZA Y LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS ..... 75	
<i>Raúl Cubas. Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea)</i>	
ALGUNAS REFLEXIONES E INTERROGANTES EN LA COMPLEJA INTERSECCIÓN DE DISCRIMINACIONES EN LA POBREZA ..... 83	
<i>Iliana Pereyra Sarti. Red de Educación Popular entre Mujeres (REPEM)</i>	



## ***El derecho a no ser pobre***

*La pobreza se ha vuelto un fenómeno globalizado y está presente en las agendas de los gobiernos, de los organismos multilaterales y de la sociedad civil.*

*Desde la perspectiva de los derechos humanos, la pobreza constituye una violación múltiple de las libertades fundamentales de los seres humanos y, por sobre todo, la violación del derecho a vivir una vida digna tal como lo consagran los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.*

*Esto implica básicamente la capacidad de realizarse con dignidad en tanto que ser humano, de poder gozar de una vida digna que valore al individuo y que le permita volcar a la sociedad lo mejor de sí mismo. Sin duda esta realización depende de múltiples variables y dimensiones.*

*El Equipo de Investigación de Social Watch<sup>1</sup> publica este **Cuaderno Ocasional** con el cometido de explorar y contribuir a entender esta relación y cuestiona el enfoque tradicional que coloca a las personas, sobre todo a las que se encuentran en situación de pobreza, meramente como “beneficiarias” y “objeto” de políticas y programas. Creemos que el desarrollo social debe reivindicar a las personas y a las comunidades como “sujetos de derecho” y actores de la construcción de este desarrollo. De este modo la problemática de la pobreza se mira desde el ejercicio de los derechos humanos mostrando el carácter de exigibilidad que tiene el **derecho a no ser pobre**, más allá de la voluntad política de los gobiernos.*

---

<sup>1</sup> El Equipo de Investigación de Social Watch está integrado por Karina Batthyány (coordinadora), Mariana Cabrera, Graciela Dede, Daniel Macadar e Ignacio Pardo.

*A través de diferentes artículos se representan las opiniones de redes e individuos que desde hace años trabajan defendiendo y promoviendo el respeto de los derechos humanos. Este Cuaderno compila artículos del Equipo de Investigación de Social Watch, Equipo Pueblo (punto focal de Social Watch en México), Dignity International, RED-DESC, Provea Venezuela y la Red de Educación Popular entre Mujeres, organizaciones colegas con las que Social Watch ha organizado encuentros, talleres y cursos sobre el tema de derechos humanos.*

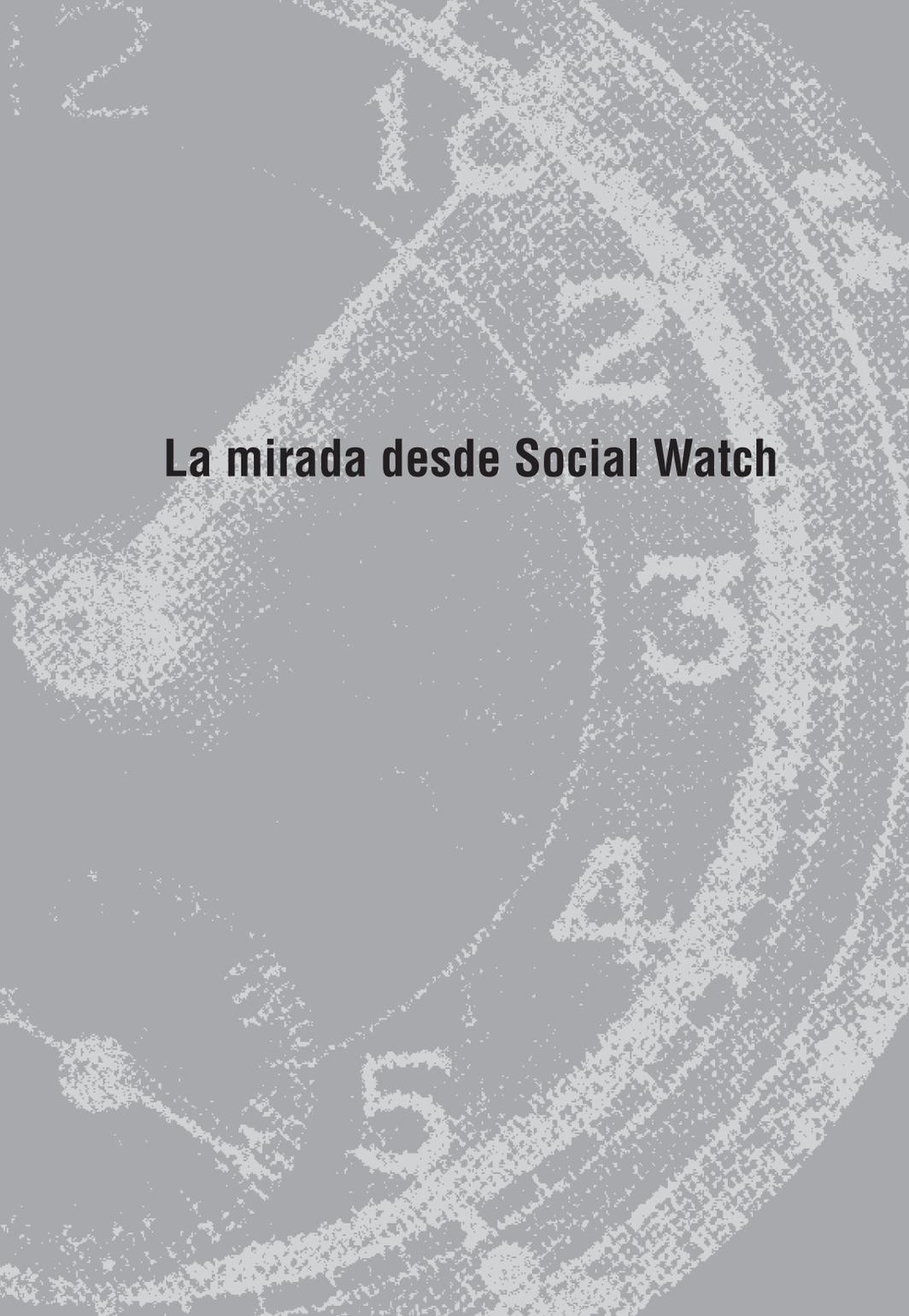
*El punto de partida de este Cuaderno es la discusión que surgió en el taller “Pobreza y Derechos Económicos Sociales y Culturales”, desarrollado el 27 de enero de 2006 en Caracas durante el Foro Social Mundial 2006.<sup>2</sup> Agradecemos a todas y todos los participantes de ese taller que contribuyeron con su aporte a las reflexiones aquí planteadas.*

*Nuestro objetivo es profundizar, analizar y debatir la relación entre pobreza y derechos humanos en busca de nuevas conceptualizaciones que refuercen nuestro trabajo cotidiano de lobby e incidencia en las políticas que los gobiernos implementan para erradicar la pobreza y respetar los derechos humanos. ■*

Equipo de Investigación de Social Watch

---

2 El taller fue organizado por Social Watch y co-convocado por REPEM. Las presentaciones estuvieron a cargo de Graciela Dede, integrante del Equipo de Investigación de Social Watch, Areli Sandoval de Equipo Pueblo de México, Iara Pietricovsky de INESC de Brasil e Iliana Pereyra de REPEM. Entre las redes y organizaciones presentes se encontraban Amnistía Internacional-Sección Uruguay, Coalición Hábitat Internacional-América Latina, Fórum Estadual Mulheres Negras de Brasil, ILSA Colombia, Plataforma Interamericana de Derechos Humanos Democracia y Desarrollo y Provea Venezuela.



# La mirada desde Social Watch

# Consideraciones sobre la pobreza desde los DESC

Graciela Dede

• SOCIAL WATCH

El 10 de diciembre de 1948 la Asamblea General de la ONU aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos. Desde entonces los gobiernos han firmado una serie de tratados internacionales<sup>1</sup> fundamentales sobre los derechos humanos que tienen fuerza de ley a nivel internacional. Estos tratados y convenciones internacionales consagran distintos derechos que son indivisibles e inalienables. Indivisibles pues para la realización del ser humano es necesario gozar de todos los derechos humanos y el no goce de algún derecho específico afecta directa o indirectamente el goce de todos los derechos; e inalienable pues no puede ser quitado por más que no sea ejercido.

A través de Pactos Internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) se consagra el derecho a la vida y la integridad física, a pensar y expresarse libremente, a participar del gobierno del propio país, a no ser detenido sin un motivo legal, a ser juzgado con garantías de imparcialidad y a tener propiedad, así como el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda digna, a la no discriminación, al trabajo digno para todos y todas, y los derechos de niñas y niños, entre otros.

Al firmar y ratificar los Tratados Internacionales los países contrajeron ciertas obligaciones para con el sistema internacional de protección de derechos humanos. Entre ellas se encuentra el compromiso de garantizar su cumplimiento a nivel nacional, dictando leyes e implementando políticas orientadas a su realización; respetar, promover y proteger estos derechos; así como informar al Sistema de Naciones Unidas sobre el avance en la implementación a nivel

---

1 Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), 1948; Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CIEFDR), 1965; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), 1966; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 1979; Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), 1989.

nacional presentando informes periódicos ante los respectivos órganos de vigilancia<sup>2</sup>.

A lo largo de la década de los 90, el Sistema de Naciones Unidas realizó una serie de conferencias internacionales<sup>3</sup> que trataron los grandes temas emergentes en materia de desarrollo social y en sus Declaraciones o Programas de Acción han dado origen al conjunto de principios y compromisos internacionalmente asumidos dentro de los cuales surge el compromiso de los gobiernos del mundo de erradicar la pobreza.

Desde 1995 Social Watch pide cuentas a los gobiernos, al sistema de la ONU y a las instituciones internacionales sobre el cumplimiento de los compromisos de desarrollo asumidos a nivel internacional para la erradicación de la pobreza en el mundo y la equidad de género.

En 2000 la Asamblea General de las Naciones Unidas presentó la Declaración del Milenio, que se tradujo en nuevas metas hacia 2015: los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Estos redefinieron cuantitativa y cualitativamente las metas anteriores. Si bien Social Watch ha realizado una revisión crítica de la operacionalización de las metas establecidas en la Cumbre del Milenio<sup>4</sup>, los ODM se consideran como un umbral mínimo y punto de referencia de importancia en el monitoreo del desarrollo social y la seguridad humana en su sentido más amplio.

Desde 2004 Social Watch ha incorporado y fortalecido el análisis de las dimensiones mencionadas en los ODM, en tanto que compromisos de voluntad política a través de la vinculación de las metas de desarrollo social con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). En ambas instancias se incluyen dimensiones como la salud, la educación, la vivienda, el acceso al agua, el trabajo y la cooperación internacional. Estos “acuerdos” compilan una serie de valores o principios éticos que la sociedad ha definido como fundamentales para que un ser humano viva con dignidad, dejando en evidencia la raíz común entre el concepto del desarrollo social y la realización íntegra del ser humano.

- 
- 2 Los informes anuales de Social Watch monitorean estos últimos aspectos. Ver en particular la tabla “Derechos Humanos: Cómo cumplen los Estados con sus obligaciones internacionales” en *Informe Anual Social Watch 2006. Arquitectura Imposible*.
  - 3 Il Conferencia sobre los Asentamientos Humanos, IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, IV Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Cumbre Mundial en favor de la Infancia, Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.
  - 4 Las redefinición de las metas ha significado en para muchas áreas una disminución de las pretensiones y por tanto de las exigencias sobre los gobiernos, focalizándose principalmente en la situación de los países de peor situación.

## *La lucha contra la pobreza en el mundo*

El fenómeno de la pobreza se encuentra en las agendas de prácticamente todos los actores sociales y políticos del mundo. Está presente en las agendas políticas de los gobiernos, de los organismos multilaterales y sin duda en las agendas de la sociedad civil. Sin embargo, el enfoque y el análisis de este fenómeno son diversos: pueden variar en matices o contrastar por completo. La forma en que se conceptualiza qué es ser pobre es motivo de arduas discusiones. Mas en la base de estos debates conceptuales están en juego diferentes caminos de acción política para el logro de una vida digna para todos los seres humanos.

Desde su origen, Social Watch ha adherido a la conceptualización de la pobreza como un fenómeno multidimensional y complejo que debe ser abordado con una mirada integral. La pobreza se presenta como “un síndrome situacional en el que se asocian el infraconsumo, la desnutrición, las precarias condiciones de vivienda, los bajos niveles educacionales, las malas condiciones sanitarias, una inserción inestable en el aparato productivo, actitudes de desaliento y anomia, poca participación en los mecanismos de integración social y quizá la adscripción a una escala particular de valores, diferenciada en alguna medida de la del resto de la sociedad.”<sup>5</sup> Existen consideraciones de tipo cualitativo que profundizan aún más el concepto. “Sentirse pobre es un concepto relativo que tiene mucho que ver con tener acceso a los recursos necesarios para satisfacer los niveles de vida que se acostumbran o que se aprueben en la sociedad de pertenencia.”<sup>6</sup>

En el sistema internacional existen declaraciones de diferentes ámbitos y organismos. Sin embargo, no se cuenta con una definición consensuada, exhaustiva y comprensiva de la pobreza que implique un compromiso vinculante.

Una de las primeras declaraciones internacionales firmadas y ratificadas por los gobiernos del mundo que aborda la pobreza desde un enfoque multidimensional es la Declaración de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, de 1995. En el Párrafo 19 del Programa de Acción de la Cumbre se establece:

La pobreza tiene diversas manifestaciones: falta de ingresos y de recursos productivos suficientes para garantizar medios de vida sostenibles, hambre y malnutrición, mala salud, falta de acceso o acceso limitado a la educación y a otros servicios básicos, aumento de la morbilidad y la mortalidad a causa de enfermedades, carencia de vivienda o vivienda inadecuada, medios que no ofrecen condiciones de seguridad, y discriminación y

---

5 Altimir, Oscar. (1979). *La dimensión de la pobreza en América Latina*. CEPAL.

6 *Ibid.*

exclusión sociales. También se caracteriza por la falta de participación en la adopción de decisiones en la vida civil, social y cultural.

Si la pobreza se define en términos de falta de bienestar o de recursos para optar por una buena calidad de vida, entonces se requiere tener en cuenta dimensiones tales como la disponibilidad de tiempo libre, la seguridad ciudadana, el resguardo de la violencia pública y doméstica, la protección ante situaciones catastróficas, la equidad de género y otros<sup>7</sup>. Involucra además otras dimensiones no materiales o simbólicas y el manejo de elementos para evitar la exclusión como varios códigos de modernidad, entre los que se destacan la disposición analítica, la capacidad de procesamiento de información y las habilidades de comunicación y de gestión con el fin de poder participar plenamente del mundo globalizado y de adaptarse a las nuevas formas de trabajo y producción.

En esta línea, el enfoque de los derechos humanos y en particular el enfoque de los DESC pretende considerar todas las dimensiones involucradas en la situación de pobreza para permitir afinar la conceptualización, y por tanto la medición del fenómeno, realizar un seguimiento de su evolución, y sugerir medidas afinadas y concretas para revertirlo.

El enfoque basado en los derechos humanos marca una transición, se aparta apartándose del anterior enfoque del desarrollo que trataba de satisfacer necesidades básicas y dependía de la buena voluntad o la caridad. En cambio, Un enfoque basado en los derechos humanos reconoce que las personas son “titulares de derechos”, y esto implica la existencia de otras personas “obligadas a asegurar la vigencia de los derechos”. Por el contrario, las necesidades no se refieren a un objeto: no hay personas o mecanismos a quienes corresponde incumbir satisfacerlos. Dentro del marco de los derechos humanos, los gobiernos son los encargados primordiales de asegurar la vigencia de los derechos. Entre las obligaciones gubernamentales figura el establecimiento de leyes y sistemas equitativos que posibiliten el ejercicio de sus derechos por las personas, así como el recurso a la justicia, por cualquier conculcación de esos derechos. Como legítimos titulares de los derechos, las personas pueden reivindicarlos. Este enfoque destaca la participación de personas y comunidades en los procesos de adopción de decisiones que conforman las políticas y los programas que les atañen<sup>8</sup>.

---

7 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2003). *Documento sobre la pobreza para la III Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre de Desarrollo Social*.

8 UNFPA. (2005). *Estado de la población mundial 2005*. <[www.unfpa.org/swp/2005/espanol/ch3/index.htm](http://www.unfpa.org/swp/2005/espanol/ch3/index.htm)>.

Por su parte, el Comité Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU también ha emitido su posición frente a la pobreza<sup>9</sup>. En 2001 emitió una declaración sobre su interpretación de la pobreza desde una visión multidimensional donde las distintas variables son analizadas desde la interdependencia. Esta declaración resulta muy relevante pues incorpora la perspectiva de los derechos humanos.

El Comité está convencido de que la pobreza constituye una negación de los derechos humanos. [...] En los últimos tiempos, la pobreza se ha definido a menudo como la insuficiencia de ingresos para adquirir una cesta mínima de bienes y servicios. [...] la pobreza puede definirse como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.

Existen responsabilidades de los Estados que trascienden los gobiernos específicos y que han sido contraídas en el sistema internacional de derechos humanos. Estas obligaciones no varían según los recursos disponibles y tienen que ver con el derecho a la vida digna de todas las personas<sup>10</sup>:

Un Estado parte incurre en una violación cuando un número significativo de personas se ven privadas de alimentos esenciales, atención básica de la salud, habitación y vivienda mínima o las formas más básicas de enseñanza. Estas obligaciones mínimas esenciales son aplicables independientemente de la disponibilidad de recursos en el país de que se trate o cualquier otro factor o dificultad.

Los criterios de máxima utilización de los recursos y la no regresividad (no retroceder en las conquistas logradas en el cumplimiento de los derechos) pueden aportar claves para el análisis. Otra variable importante es la distribución de la riqueza y los recursos dentro de los países, entendiendo por recursos al conjunto

---

9 Este Comité es uno de los Órganos de Vigilancia de los Tratados de Derechos Humanos y está integrado por expertos independientes. Emitió una declaración sobre Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: La Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Declaración E/C.12/2001/10 aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 4 de Mayo de 2001, <[www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)>.

10 Estos conceptos fueron ampliados por un grupo de expertos en un documento que determina cuáles acciones u omisiones constituyen una violación de los derechos económicos, sociales y culturales, y que plantea la importancia de distinguir entre la falta de capacidad y la falta de voluntad del Estado de cumplir sus obligaciones bajo los tratados internacionales. "Directrices de Maastricht sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales", Maastricht, 22-26 de enero de 1997.

de personas, bienes materiales, financieros y técnicos con los que se cuenta. Todo esto incorpora dimensiones que van más allá de la sola consideración de los ingresos monetarios – de las personas o los hogares – que usualmente se utilizan para diagnosticar situaciones de pobreza.

En las últimas décadas hemos asistido a la aplicación de recetas globales en las que se habla de la pobreza no como fenómeno social sino como si fuera un atributo intrínseco de la persona. Además, la pobreza es identificada básicamente con la insuficiencia de ingreso. Si bien en la pobreza el ingreso es un factor sumamente determinante, éste no es el único que la condiciona. En un enfoque multidimensional la pobreza por insuficiencia de ingreso ocupa un lugar más relativo. Por una parte, la pobreza de ingreso no puede identificar otras dimensiones no asociadas al ingreso monetario que forman parte de una vida digna. Por otra, ni siquiera puede representar en forma adecuada el acceso a bienes y servicios materiales.

Al considerar exclusivamente la satisfacción de necesidades a partir del consumo de bienes y servicios adquiribles por el dinero, este enfoque deja de lado el acceso a otros bienes o servicios provistos fuera del mercado (Estado, ONG y los propios hogares). En muchas comunidades existen diferentes métodos de intercambio no relacionados con el dinero. La importancia del ingreso monetario, asociado a determinados patrones de modernidad y de bienestar, varía significativamente entre comunidades.

Los estándares utilizados para cuantificar la pobreza por insuficiencia de ingresos, un individuo puede ser pobre en el ámbito nacional pero no serlo a “nivel internacional”, o viceversa. No obstante, sus condiciones de vida siguen siendo las mismas.

Esta identificación de pobre/no pobre “define” a los beneficiarios de la mayoría de las políticas de combate a la pobreza. Tanto es así que en 2000 el primer ODM planteó “erradicar la pobreza extrema y el hambre” en el mundo. En este caso, la pobreza se fijó por el ingreso considerando pobre a un individuo si vive con menos de un dólar diario.

A pesar de que la reducción de la pobreza es el primer ODM, que cuenta con el compromiso de prácticamente todos los gobiernos del mundo, es casi imposible evaluar los avances en la mayoría de los países. La información es la base para el diagnóstico y para la aplicación de medidas que reviertan la incidencia de la pobreza en el mundo, pero lamentablemente esta información es escasa e insuficiente. Los indicadores están disponibles para un conjunto limitado de países, y además no siempre están suficientemente actualizados. Las estimaciones regionales y mundiales hacen un sinnúmero de supuestos para poder llegar a las cifras.

Asimismo, estas cifras se centran en el número de personas pobres, pero no hacen casi referencia a cuántos países, por ejemplo, están reduciendo o aumentando el porcentaje (menos aún el número) de personas en situación de pobreza.

### *Las formas de medición más frecuentes <sup>11</sup>*

PRINCIPALES ESQUEMAS METODOLÓGICOS PARA LA MEDICIÓN DE LA POBREZA		
Principales métodos para la identificación de los pobres	Enfoque directo	Necesidades Básicas Insatisfechas Índice de Desarrollo Humano
	Enfoque indirecto	Consumo calórico Costo de necesidades básicas Método relativo Método subjetivo
	Enfoque combinado	Método de medición integrada de la pobreza Método bidimensional

**Fuente:** Rodríguez Ramírez, H. (sf). "Propuesta metodológica para la medición de la pobreza en Nuevo León", Centro de Análisis y Evaluación de la Política Pública, Tecnológico de Monterrey, México.

En el esquema se presentan las metodologías de medición que han sido usadas más frecuentemente. Casi todas ellas incluyen la variable ingreso de una forma u otra como herramienta para satisfacer el conjunto de necesidades imprescindibles para tener un estándar de vida mínimo. El método del ingreso considera que una persona será pobre cuando sus ingresos estén por debajo del umbral considerado mínimo para satisfacer determinadas necesidades.

11 Para más información sobre la discusión de la medición de la pobreza ver el capítulo de Andrea Vigorito: "Algunos comentarios sobre las comparaciones de pobreza entre países".

Ante la cuestión de cuáles son las necesidades que determinan una situación de pobreza, una primera respuesta es la consideración de las necesidades básicas insatisfechas, es decir la definición normativa de un conjunto taxativo de necesidades básicas de los hogares cuya presencia determinaría que un hogar sea considerado pobre. Una persona es considerada pobre si vive en un hogar pobre.

#### ENFOQUE DIRECTO

Es una alternativa metodológica al método de líneas de pobreza y representa una conceptualización distinta de ésta. Bajo el método “directo” se observan directamente las condiciones de vida de la población: qué tan lejos de los estándares sociales se encuentren esas condiciones de vida determinará la clasificación de una persona como pobre o no pobre. Bajo este enfoque, una persona pobre es aquella que no satisface una o varias necesidades básicas, como por ejemplo una nutrición adecuada, un lugar decente para vivir, educación básica, etc. De este modo puede decirse que el método relaciona el bienestar con el consumo efectivamente realizado<sup>12</sup>.

#### ENFOQUE INDIRECTO

Se caracteriza por clasificar como pobres a aquellas personas u hogares que no cuentan con los recursos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas; en este sentido, el método indirecto evalúa el bienestar a través de la capacidad para realizar consumo.

#### LÍNEA DE POBREZA RELATIVA

Se fija de forma tal que una persona es considerada pobre si su ingreso es inferior en cierta magnitud al ingreso promedio que reciben los individuos en dicha sociedad. Es el método utilizado en los países de la OCDE. Así, la pobreza es esencialmente conceptualizada como un problema distributivo asociado con criterios de justicia social.

#### LÍNEA DE POBREZA ABSOLUTA

Se establece de manera que refleje la cantidad de dinero necesario para alcanzar un nivel mínimo de vida. No depende de la distribución del ingreso. Para construir estas líneas se considera el nivel de ingreso necesario para cubrir necesidades básicas, tales como alimentación, vestimenta, vivienda, salud, educación, etc. Para

---

12 Rodríguez Ramírez, H. (sf). “Propuesta metodológica para la medición de la pobreza en Nuevo León”, Centro de Análisis y Evaluación de la Política Pública, Tecnológico de Monterrey, México. Disponible en: <[www.mty.itesm.mx/egap/centros/caep/imagenes/PobrezaNuevoLeon.pdf](http://www.mty.itesm.mx/egap/centros/caep/imagenes/PobrezaNuevoLeon.pdf)>.

ello se determina una canasta de bienes alimentarios (en base a requerimientos nutricionales) y no alimentarios, que se considera cubre las necesidades básicas de consumo.

### *Hacia un enfoque multidimensional*

...la identificación de la combinación mínima de capacidades básicas puede ser una buena forma de plantear el problema del diagnóstico y la medición de la pobreza. Puede llevar a resultados muy diferentes de los obtenidos al concentrarse en lo inadecuado del ingreso como criterio para identificar a los pobres. La conversión del ingreso en capacidades básicas puede variar mucho entre los individuos y también entre distintas sociedades, de modo que la posibilidad de alcanzar niveles mínimamente aceptables de las capacidades básicas puede estar asociada con diferentes niveles de ingresos mínimamente adecuados. El punto de vista de la pobreza que se concentra en el ingreso, basado en la especificación del ingreso en una 'línea de pobreza' que no varíe entre las personas, puede ser muy equivocado para identificar y evaluar pobreza.<sup>13</sup>

El abordaje del fenómeno de la pobreza desde el enfoque de los derechos humanos se basa evidentemente en la consideración de la pobreza como un fenómeno multidimensional. Cada una de las dimensiones involucradas en la consideración del fenómeno de la pobreza esta vinculada a un derecho humano básico.

Desde el enfoque de los derechos humanos, todos los derechos son indivisibles y están en mayor o menor medida relacionados. Es así que la vulnerabilidad o la violación misma de un derecho implica la pérdida de capacidades para vivir una vida digna. La vida en la pobreza afecta todas estas dimensiones incluso la incapacidad de acceder a los diferentes servicios para alcanzar los estándares de una vida digna.

En la respuesta de una mujer, africana, negra y anciana, a la que se le pregunta qué es ser pobre se ilustran algunas claves importantes para entender la pobreza:

¿Quiere saber como defino yo lo que es ser pobre, qué es la pobreza?  
¿Cómo puedes hacer esa pregunta cuándo tu mismo ves que vivo en la pobreza? La definición de pobreza está frente a ti, mírame. Me quedé sola, no tengo alimento suficiente, no tengo ropa buena ni lugar para vivir. No

---

13 Sen, A. (1996). "Vidas y capacidades" en M. Nussbaum y A. Sen (eds.) *La calidad de vida*. Fondo de Cultura Económica, México DF.

tengo agua limpia para beber. Mira mi pierna hinchada, no puedo llegar a la clínica porque está lejos para ir caminando. Entonces, que clase de definición de pobreza esperas que yo te dé, que sea mejor que la que tú ves con tus propios ojos.<sup>14</sup>

Estas palabras relacionan y vinculan lo que por años se ha tratado de separar a la hora de medir y analizar la pobreza. Considerar la pobreza como un fenómeno multidimensional implica considerar la incidencia de diferentes dimensiones complementarias. Es decir, el deterioro en una dimensión afecta la realización de otras dimensiones que son complementarias (por ejemplo el deterioro en el nivel de salud disminuye la libertad de circulación de una persona, o más claro aún, la falta de acceso a agua potable afecta de una manera muy sensible y directa la condición sanitaria de la misma.

El concepto de vulnerabilidad juega un papel importante a la hora de medir la pobreza. Se puede concebir a una sociedad como vulnerable si sus integrantes lo son, pero también se puede dar la agregación de forma no individualista, considerando lo vulnerable que puede ser una sociedad a nivel colectivo, por ejemplo ante tragedias naturales o hambrunas. La capacidad de autodeterminación y gerencia de las personas vulnerables es un elemento a tener en cuenta, tanto en su potencialidad “positiva”, como en relación a aquellas acciones de los individuos vulnerables.

Volviendo a la autodefinición que citamos, ésta incluye variables relevantes que el enfoque de derechos humanos denomina “componentes de los estándares de vida adecuada”<sup>15</sup> de las personas. Se destacan la vestimenta, el cuidado, el acceso al agua, la salud y los servicios de salud, la educación, la vivienda entre otras.

Resulta entonces imprescindible extender la conceptualización o concepción de la naturaleza de un estado de pobreza. En este sentido creemos que el marco de derechos humanos nos puede dar una amplitud, o puede agregar nuevas dimensiones a la definición de pobreza y agregar también estándares de exigibilidad: ya no en calidad de destinatario de políticas para pobres sino como sujeto de derecho a la realización de una vida digna.

---

14 Extraído de: ACPDT (1995). “The Suffering are the Cornerstone in Building a Nation: Community views on poverty, poverty alleviation and wealth creation”. Africa Community Publishing and Development Trust, Harare.

15 Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales reconoce “... 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...”

Se debe tomar en cuenta que la pobreza es una situación específica, local y circunstancial que padecen determinados individuos. Sin embargo, no necesariamente quiere esto decir que la pobreza es idéntica a la falta de cumplimiento de los derechos humanos en general o, en otras palabras, que la falta de cumplimiento de cualquier tipo de derechos humanos constituye pobreza, tal como abunda Areli Sandoval en su artículo de este libro<sup>16</sup>, existe ciertas directrices para determinar cuando se está frente a una violación de derechos humanos<sup>17</sup>.

Luego de caracterizar a la pobreza como un fenómeno multidimensional, resultaría contradictorio o al menos muy difícil tratar de medirla a través de un solo indicador resumen como suele hacerse al considerar el ingreso monetario. Resulta claro que cuánto más amplia es la definición de la pobreza más dificultades presenta su medición dado que comienza a introducir nuevas variables o dimensiones.

A lo largo de los artículos que en este libro se publican se reflexionará sobre las diferentes características de la pobreza con el objetivo de encontrar nuevas claves que permitan seguir estableciendo la conexión de la misma y la falta de capacidades ya sean individuales como colectivas y arrojar al menos un poco de luz en el abordaje desde una perspectiva de derechos humanos. ■

---

16 Ver capítulo de Areli Sandoval: “La importancia de la perspectiva de derechos humanos en las estrategias de desarrollo y de erradicación de la pobreza”.

17 Ver “Directrices de Maastricht sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales”, Maastricht, 22-26 de enero de 1997. Ver también: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2004). “Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual”. Disponible en: <[www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/Broch\\_Esp.pdf](http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/Broch_Esp.pdf)>.

# La importancia de la perspectiva de derechos humanos en las estrategias de desarrollo y de erradicación de la pobreza

Areli Sandoval Terán<sup>1</sup>

• DECA EQUIPO PUEBLO, A.C,

DECA Equipo Pueblo A.C. – punto focal de Social Watch en México desde 1996 y miembro del comité coordinador de Social Watch de 2000 a 2006 – trabaja con una visión del desarrollo social que reivindica a las personas, a las organizaciones sociales y a las comunidades como “sujetos”, constructores de procesos tanto autogestionarios como de interlocución con los gobiernos para la incidencia en políticas públicas. Asimismo cuestiona la limitación e ineficacia del enfoque que coloca a las personas, sobre todo a las que se encuentran en situación de pobreza, meramente como “beneficiarias” y “objeto” de políticas y programas. Tal es el enfoque que generalmente aplican los gobiernos al diseñar los llamados “programas de combate a la pobreza”, que dificulta el “empoderamiento” real de las personas y el importante tránsito del objetivo de satisfacer necesidades básicas al de realizar los derechos humanos, la aspiración más elevada de la humanidad reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).

La mirada de los problemas de desarrollo económico y social desde la perspectiva integral de los derechos humanos motiva en gran medida la participación de diversas organizaciones de la sociedad civil en la red internacional Social Watch, que durante los últimos 10 años ha venido monitoreando y exigiendo el cumplimiento de los compromisos de los gobiernos derivados de cumbres y conferencias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en la esfera del desarrollo, partiendo de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995).

El primer Informe internacional de Social Watch en 1996 lamenta que en muchas secciones de los documentos acordados en la Cumbre de Copenhague y en la Conferencia de Beijing se vea a las personas que viven en la pobreza “como gente que necesita ayuda, y no como ciudadanos merecedores universalmente del desarrollo y los derechos civiles, políticos, sociales y culturales.”<sup>2</sup> Sin embargo, subraya que ambas

---

1 Coordinadora del Programa Diplomacia Ciudadana, DESCA y Social Watch de DECA Equipo Pueblo, A.C.

2 Social Watch (1996). *Control Ciudadano. Punto de Partida Nº 0*. Montevideo: Instituto del Tercer Mundo, p. 28.

conferencias reconocieron la importancia de instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), urgieron a los Estados a ratificarlo, y resaltaron el importante rol del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (en adelante, Comité de DESC) en el monitoreo de ciertos aspectos de la Declaración y del Programa de Acción. En Copenhague, los Jefes de Estado y de Gobierno declararon sostener “una visión política, económica, ética y espiritual del desarrollo social basada en la dignidad humana, los derechos humanos, la igualdad, el respeto, la paz, la democracia, la responsabilidad mutua y la cooperación y el pleno respeto de los diversos valores religiosos y éticos y de los orígenes culturales de la gente”<sup>3</sup> y se comprometieron a erradicar la pobreza, no solo a paliarla o disminuirla. Si bien se trataba de compromisos políticos no vinculantes jurídicamente, Copenhague cobró para nosotros una gran importancia desde el punto de vista de la obligación de logro progresivo de los derechos humanos y comenzamos a diseñar e impulsar una serie de estrategias de exigibilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) relacionados a dichos compromisos.

La tarea no ha sido fácil. Hasta hace algunos años, el lenguaje de derechos humanos no era bienvenido en el trabajo sobre desarrollo – ni viceversa – como reconoció durante el proceso de revisión de Copenhague + 5 en el 2000 la Sra. Mary Robinson (ahora ex Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos). Sin embargo, la perspectiva de derechos humanos ha ido influyendo en instituciones y procesos gubernamentales y ciudadanos, en los ámbitos local, nacional e internacional. Su importancia estriba en que “el enfoque de desarrollo basado en los derechos implica un paradigma de desarrollo participativo, no discriminatorio, que potencie a las personas, sujeto a rendición de cuentas, basado en derechos y libertades fundamentales universales e inalienables.”<sup>4</sup>

Como punto focal de Social Watch en México, hemos enfatizado en nuestras iniciativas el vínculo teórico y práctico entre desarrollo y derechos humanos. Como lo establece la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986), “El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político

---

3 Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social. A/CONF.166/9, párrafo 25, 6 al 12 de marzo de 1995.

4 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. “Development and Rights: The Undeniable Nexus.” Declaración de Mary Robinson, OACDH, ante la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la Implementación del Resultado de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Ginebra, 26 de junio de 2000. Citado en: Sandoval Terán, A. (2002). “Desarrollo social y desarrollo sostenible con perspectiva de derechos humanos. De cómo otro mundo es posible ahora y cómo puede seguir siéndolo después”. Revista *FUTUROS* No. 1 Año 2003 Vol. 1 “Desarrollo sustentable: visión holística de la realidad”. <[www.revistafuturos.info](http://www.revistafuturos.info)>.

en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él.”<sup>5</sup> También coincidimos con el Informe sobre Desarrollo Humano 2000 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en que “el criterio de derechos humanos puede aportar una perspectiva nueva y valiosa al análisis del desarrollo humano [al vincular] el criterio de desarrollo humano a la idea de que otros tienen el deber de facilitar y fortalecer el desarrollo humano.” (p. 21). El desarrollo humano ayuda a ampliar el ámbito conceptual de los derechos humanos y a realizar una evaluación de las políticas que los afectan.

En la relación desarrollo-derechos humanos es necesario partir de la integralidad de los derechos, para lo cual resulta ilustrativa la figura del vector empleada por el Experto Independiente de ONU sobre Derecho al Desarrollo en su IV Informe (2002): “el derecho al desarrollo es la mejora de un vector de los derechos humanos, compuesto de varios elementos que representan los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos que son interdependientes.” En este orden de ideas, para que haya desarrollo no debe haber retrocesos en los demás derechos humanos que son los componentes del vector: “el requisito para lograr la realización del derecho al desarrollo es la promoción o mejora en la realización de por lo menos algunos derechos humanos, ya sean: civiles, políticos, económicos, sociales o culturales, mientras ningún otro sea deteriorado o violado.”<sup>6</sup>

Entendemos que el desarrollo es un derecho humano no solo en función de *los resultados* que produce en términos de mejoramiento de las condiciones de vida hasta alcanzar un nivel de vida adecuado, sino también en función de *la manera* en que genera tales resultados. Es decir, que importan tanto los fines como los medios empleados en las políticas, programas y proyectos de desarrollo, los cuales deben ser compatibles con los principios y estándares de derechos humanos para el verdadero logro y disfrute de una vida digna para todos. Es muy importante subrayar esta cuestión, ya que en muchos países se impulsan los llamados megaproyectos de desarrollo supuestamente para aliviar la pobreza de comunidades rurales en zonas de alta marginación, pero la mayoría de las veces tales proyectos se realizan sin respetar los derechos humanos, por ejemplo, a la información, a la consulta, a la participación, a la libre determinación de los pueblos, al medio ambiente sano y protegido, a la alimentación y la vivienda adecuadas, a los derechos laborales, etc. y por lo tanto producen efectos nocivos.

---

5 Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Resolución 41/128 de la Asamblea General de la ONU, 4 de diciembre de 1986. Artículo 1, párrafo 1.

6 Sengupta, A. (2002). “Cuarto Informe del Experto Independiente sobre el Derecho al Desarrollo”. E/CN.4/2002/WG.18/2, 20 de diciembre, párrafo 3. Disponible en: <[www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)>.

La relación desarrollo social-derechos humanos es aún más patente en torno al problema de la pobreza. En la óptica del PNUD, la pobreza se concentra no solo en la “pobreza de ingresos” sino en la “pobreza que niega opciones y oportunidades para vivir una vida tolerable”.<sup>7</sup> En este sentido, la negación de “opciones y oportunidades” está directamente relacionada con el poco o nulo acceso y disfrute de los derechos humanos, ya sean civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y/o ambientales.

En Equipo Pueblo definimos a los DESC como “aquellos derechos humanos que posibilitan a la persona y a su familia gozar de un nivel de vida adecuado.”<sup>8</sup> El nivel de vida adecuado está vinculado a la “mejora continua de las condiciones de existencia”<sup>9</sup>, y está consagrado en el Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

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 el derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.<sup>10</sup>

Entre las diferentes definiciones de pobreza, desde Social Watch coincidimos con el enfoque *multidimensional* a la luz de la Carta Internacional de Derechos Humanos<sup>11</sup>, mediante el cual la pobreza puede ser definida como: “una condición humana caracterizada por la sostenida y crónica privación de recursos, capacidades, opciones, seguridad y poder necesarios para el disfrute de un nivel de vida adecuado y otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales.”<sup>12</sup> Este enfoque es el que suscribe el Comité de DESC en su Pronunciamiento sobre la Pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

---

7 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre Desarrollo Humano 1997*. Madrid, España, 1997, p. 2.

8 Sandoval Terán, A. (2001). “Los derechos económicos, sociales y culturales. Una revisión del contenido esencial y de las obligaciones del Estado”. Equipo Pueblo / ALOP. México, p. 15. El término “adecuado” implica el respeto a los aspectos de diversidad cultural, geográfica, medio ambiental, etc.

9 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), Artículo 11.

10 Los DESC están directamente relacionados con las condiciones fundamentales para la satisfacción de nuestras necesidades básicas. Si bien no deben confundirse necesidades con derechos, la relación entre estos es directa.

11 La Carta Internacional de Derechos Humanos está conformada por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, sus dos Protocolos Facultativos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

12 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2001). “Pronunciamiento sobre la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, párrafo 8. Adoptado por el Comité durante su 25º período de sesiones. E/C.12/2001/10, 10 de mayo. Disponible en: <[www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)>.

(PIDESC), aprobado durante su 25º período de sesiones en mayo de 2001. El Comité reconoce que no hay una definición de pobreza universalmente aceptada, pero a la luz de la experiencia ganada a través de muchos años – incluyendo el examen a numerosos informes de los Estados Parte del PIDESC – sostiene la afirmación de que “la pobreza constituye una negación a los derechos humanos.”<sup>13</sup>

El Comité de DESC explica que aunque el término pobreza no es utilizado explícitamente en el PIDESC, ha sido siempre una de sus principales preocupaciones. También afirma que los derechos al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la vivienda, a la alimentación, a la salud y a la educación, que subyacen en el corazón del Pacto, tienen una relación directa e inmediata sobre la reducción de la pobreza.

Algunas de las consideraciones más importantes del Comité de DESC en su Pronunciamiento con relación a la pobreza y los derechos humanos son:

- Mientras el tema común en las experiencias de las personas pobres es la falta de poder, los derechos humanos otorgan poder a los individuos y a las comunidades; aunque no son la panacea, pueden ayudar a igualar la distribución y el ejercicio de poder dentro y entre sociedades. En particular, potenciar a las mujeres es una precondition esencial para la erradicación de la pobreza global.<sup>14</sup>
- Los derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y el derecho al desarrollo proveen un marco de normas o reglas sobre los cuales pueden construirse políticas detalladas de erradicación de la pobreza en el ámbito global, nacional y comunitario, asegurando una debida atención a elementos esenciales de las estrategias anti-pobreza como son la no discriminación, la igualdad, la participación y la rendición de cuentas. Las políticas de combate a la pobreza serán más efectivas, sostenibles, incluyentes, equitativas y significativas para aquellos que viven en la pobreza si están basadas en los derechos humanos reconocidos internacionalmente.<sup>15</sup>
- Las obligaciones mínimas o esenciales en materia de los derechos reconocidos en el PIDESC tienen un papel crucial que jugar en las políticas de desarrollo nacionales e internacionales, incluyendo las estrategias anti-pobreza. En conjunto, estas obligaciones establecen el umbral mínimo que deben respetar todas las políticas públicas. Si una estrategia de combate a la pobreza ya sea nacional o internacional, no refleja este umbral mínimo será contradictoria con las obligaciones jurídicamente vinculantes del Estado Parte.<sup>16</sup>

---

13 *Ibid*, párrafo 1.

14 *Ibid*, párrafos 5 y 6.

15 *Ibid*, párrafo 9.

16 *Ibid*, párrafo 17.

- El PIDESC es capaz de potenciar a las personas que viven en la pobreza reconociendo sus derechos e imponiendo obligaciones legales en el Estado. Derechos y obligaciones demandan un sistema de rendición de cuentas accesible, transparente y efectivo, sin él se convertirán solo en apariencia. El enfoque de derechos humanos en materia de pobreza enfatiza las obligaciones y requiere que todos los responsables, incluidos los Estados y las organizaciones internacionales, rindan cuentas sobre su conducta con relación al derecho internacional de los derechos humanos.<sup>17</sup>

En su Observación General N° 3 sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes, el Comité de DESC considera que “corresponde a cada Estado Parte [del PIDESC] una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos [consagrados en el Pacto]. Así, por ejemplo, un Estado Parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto.”<sup>18</sup>

Las personas que viven en situación de pobreza sufren violaciones a sus derechos humanos (económicos, sociales, culturales, civiles y políticos), por lo que el respeto, la protección, la promoción y la realización de los derechos humanos son fundamentales para la erradicación de la pobreza.<sup>19</sup> Al respecto, es importante analizar las omisiones y acciones del Estado, para identificar medidas que estén afectando u obstaculizando la realización de los DESC; por ejemplo: políticas estatales discriminatorias y excluyentes en materia de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva; diseño y aplicación de programas alimentarios o de vivienda inadecuados culturalmente; adopción de medidas legislativas o presupuestales regresivas que afectan el sistema de protección social; no aplicación del máximo de recursos disponibles (incluidos los de la cooperación internacional) para atender las necesidades prioritarias de la población, con énfasis en la población extremadamente pobre; falta de una adecuada regulación y control de los actores no estatales como empresas privadas nacionales o transnacionales que no respetan los derechos laborales o que dañan el medio ambiente.

---

17 *Ibid*, párrafo 14.

18 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1990). Observación General N° 3. “La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)”. E/1991/23, párrafo 10.

19 Las “Directrices de Maastricht sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales” (1997) señalan que son aquéllas atribuibles a una falta de voluntad y no de capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones en virtud del PIDESC.

Es importante señalar que el enfoque de derechos humanos aplicado a la pobreza también nos permite identificar la diversidad de sus causas y manifestaciones. La pobreza es multicausal así como multidimensional. Si bien el ingreso es un factor determinante, no es el único y por tanto la medición de la pobreza que solo considera el ingreso no es realista; por ejemplo, la discriminación que se basa en el género, la edad, la procedencia étnica o cualquier otra razón, impide muchas veces a las personas acceder a un empleo, a servicios médicos, a la educación o a gozar de otras condiciones fundamentales para una vida digna.

El Comité de DESC está consciente de que también hay obstáculos estructurales para la erradicación de la pobreza en los países en desarrollo. A través de sus múltiples actividades, incluyendo los procesos de examen de informes gubernamentales y la adopción de observaciones generales, el Comité trata de asistir a los países en desarrollo identificando las medidas que estos pueden y deben tomar para enfrentar dichos obstáculos. Sin embargo, algunos de los obstáculos estructurales están fuera de su control en el orden internacional actual. En la óptica del Comité, es imperativo que se tomen medidas urgentes para eliminar esos obstáculos estructurales globales tales como: deuda externa insostenible, la creciente brecha entre ricos y pobres, y la ausencia de un sistema equitativo de comercio multilateral, de inversiones y financiero, de otro modo las estrategias anti-pobreza de algunos Estados tienen pocas posibilidades de ser exitosas.<sup>20</sup>

Como es sabido, los programas de estabilización del Fondo Monetario Internacional y de ajuste estructural del Banco Mundial han influido en la política social con una lógica compensatoria de los efectos negativos de las reformas económicas estructurales. La liberalización del comercio y las inversiones y la privatización de numerosas empresas destacan entre las políticas de ajuste estructural de primera generación, cuyos principales costos pueden traducirse en la afectación de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de amplios sectores sociales. El aumento del desempleo, la precarización del empleo existente, la profundización de la crisis del campo, el crecimiento de la pobreza rural y urbana, incluida la feminización de la pobreza, entre otros problemas, son efecto de la aplicación de estas políticas. Ante este escenario devastador, reconocido por el propio Banco Mundial como “mal necesario”, se introdujeron en la década de los 90 las políticas de ajuste de segunda generación, paralelamente a las reformas económicas en curso. Durante la década de los 90, los préstamos enfatizaron, por ejemplo en México, los rubros de salud y erradicación de la pobreza.<sup>21</sup>

---

20 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2001), *op cit*, párrafo 21.

21 Sandoval Terán, A. (2004). “Pobreza y sociedad civil: el caso de México”. Publicado por la Red Regional de Social Watch en: *Pobreza y sociedad civil. Análisis y desafíos desde la perspectiva de la sociedad civil en Centro América y México*. El Salvador: Asociación Intersectorial para el Desarrollo Económico y el Progreso, p. 108-129.

Aparentemente, las políticas del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) toman en cuenta los derechos humanos que aparecen constantemente en los objetivos de sus políticas; no obstante, solo son parte del discurso de la banca multilateral y no el fundamento ni el objetivo real de sus políticas y programas, que en realidad se basan en el enfoque de fortalecimiento del capital humano. De acuerdo con los expertos, invertir solamente en capital humano, es decir, en algunas de las capacidades de las personas, como promueven el BID y el Banco Mundial, es una estrategia incompleta en el combate a la pobreza; “ambos criterios son complementarios y al tratarse de las dos caras de una misma moneda, hay que promoverlos conjuntamente.”<sup>22</sup>

Sin una transformación de la política económica no habrá política social y de combate a la pobreza verdaderamente efectivas. Consideramos que las estrategias de combate a la pobreza focalizadas en la pobreza extrema, sin complementarse con medidas de carácter universal, no son compatibles con el espíritu y las obligaciones del Estado en virtud del PIDESC. Si bien el Comité subraya la atención especial que requieren los *individuos y grupos desfavorecidos y marginados*, esto no significa que las políticas y otras medidas que debe adoptar el Estado deban dirigirse solamente a algunos sectores de la población, cuando los DESCA son derechos de todas las personas y debe promoverse su realización progresiva en la sociedad en general. Desafortunadamente, muchos gobiernos han confundido política social con política de combate a la pobreza extrema. Asimismo, olvidan que la pobreza no se resuelve únicamente con programas sociales, sino que requiere de una política económica adecuada y respetuosa de los derechos humanos.

Por todo lo anteriormente expuesto, se requieren políticas públicas integrales y complementariedad de los programas sociales y los económicos, asegurando que desde su concepción y diseño se basen en la perspectiva de los derechos humanos. Asimismo, en el actual contexto de globalización económica en que los Estados privilegian los intereses de las empresas transnacionales en detrimento de los objetivos del desarrollo social y de sus obligaciones de respetar, proteger y realizar los derechos humanos, es fundamental que la sociedad demande a los gobiernos el estricto apego al derecho internacional de los derechos humanos en la toma de decisiones económicas y en cualquier negociación comercial o financiera internacional, de conformidad con la primacía que la Carta de las Naciones Unidas otorga a los derechos humanos, tanto en sus propósitos y principios (Artículos 1 y 2) como en los casos de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional (Artículo 103). ■

---

22 *Ibid.*

# Observaciones sobre la pobreza desde un enfoque de derechos humanos

Mariana Cabrera

• SOCIAL WATCH

La erradicación de la pobreza es el compromiso que aparece con carácter de mayor urgencia y envergadura en la agenda de desarrollo. Esta preocupación de los actores gubernamentales y no gubernamentales, en especial la sociedad civil, se ha visto reflejada en instancias globales como la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 o la Declaración del Milenio de 2000. También ha tenido su correlato en las múltiples discusiones y reflexiones sobre qué es la pobreza y cómo medirla.

A partir de los aportes de Amartya Sen, la pobreza se asimila a la falta o insuficiente realización de determinadas capacidades que se estiman básicas siguiendo cierto orden de prioridad. Este orden puede diferir en alguna medida entre comunidades pero tiene un núcleo común que se expresa en la libertad de evitar el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, y otros elementos esenciales en la definición de una vida digna.

Esta perspectiva permite una conceptualización de la pobreza en el marco de los derechos humanos. "...la pobreza se puede definir de manera equivalente bien como la falta de libertades básicas – desde las perspectiva de las capacidades – o bien como la no realización de los derechos a esas libertades – desde la perspectiva de los derechos humanos."<sup>1</sup>

La propuesta metodológica que se desprende de estos enfoques multidimensionales involucra un conjunto de indicadores que identifican las situaciones de pobreza haciendo visible la insuficiente realización de las capacidades básicas, la no realización de los derechos fundamentales.

En muchos casos los enfoques teóricos y de acción vinculados a la perspectiva del desarrollo, construyen sistemas de indicadores en función de los objetivos de seguimiento de sus políticas. Por ejemplo, para poner en marcha políticas de

---

1 Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) (2004). "Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual". Disponible en: <[www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/Broch\\_Esp.pdf](http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/Broch_Esp.pdf)>.

reducción de la pobreza se identifica desde los programas una población objetivo sobre la cual se realizan acciones. Los indicadores se construyen entonces para monitorear el impacto de esas políticas sobre dicha población.

La mirada desde un enfoque de derechos humanos plantea un punto de partida diferente. Si las personas son sujetos de derechos y existen ciertos umbrales mínimos a ser alcanzados para el pleno ejercicio de un derecho, las situaciones de pobreza deben identificarse a partir de la violación de estos derechos y no como poblaciones objetivo de políticas. Los indicadores adecuados serán entonces aquellos que identifiquen a la población que no está ejerciendo estos derechos fundamentales pero además que permitan observar los procesos que obstaculizan o facilitan que estos ciudadanos accedan al ejercicio de los derechos.

Por otro lado, bajo este enfoque, las políticas de reducción de la pobreza deben ser políticas orientadas a lograr el goce pleno de estos derechos por parte de todos los miembros de la sociedad, teniendo como dimensión específica el protagonismo de los propios sujetos, es decir, facilitando el empoderamiento de los ciudadanos en ese proceso.

### *Construcción de indicadores en materia de DESC*

Las reflexiones y propuestas de medición surgidas bajo la perspectiva de los derechos humanos coinciden tanto en la importancia y necesidad de contar con herramientas para evaluar el cumplimiento de los derechos como en las dificultades que existen para construir sistemas de indicadores adecuados e integrales.

Es fundamental en esta búsqueda conocer, comprender y enfocar la realidad desde la perspectiva de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). En este sentido, resultan pertinentes las siguientes reflexiones, surgidas de Equipo Pueblo<sup>2</sup>, organización que está trabajando en forma sustantiva en la elaboración de herramientas para el monitoreo de los DESC. Equipo Pueblo plantea los siguientes elementos<sup>3</sup>:

---

2 DECA Equipo Pueblo, A.C., punto focal de Social Watch en México, es una organización civil de promoción del desarrollo desde la perspectiva de los derechos humanos. Se propone incidir en la transición democrática del país, promoviendo el debate y la elaboración de propuestas sobre los temas y la agenda de desarrollo social y económico, de justicia y de participación ciudadana, en los ámbitos local, nacional, regional e internacional. ([www.equipopueblo.org.mx](http://www.equipopueblo.org.mx))

3 Síntesis realizada a partir de Sandoval, A. "Progresividad y creación de indicadores para medir el cumplimiento de los DESC en México" en "Los derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del seminario internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales" (2005). Disponible en: [www.pdhumanos.org/libreria/libro6/25\\_areli.pdf](http://www.pdhumanos.org/libreria/libro6/25_areli.pdf).

- **Entender el significado y sentido de la cláusula de progresividad contemplada en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).** El Estado está obligado a demostrar progreso (avances cuantitativos y cualitativos), es decir, está obligado a actuar tan rápido como le sea posible (no puede aplazar sus esfuerzos); pero además, la cláusula de progresividad lleva implícita una obligación de no tomar medidas regresivas.
- **Comprender las obligaciones del Estado (generales y específicas).** El Estado tiene las obligaciones generales de respetar, proteger y realizar los derechos humanos, pero además tiene las obligaciones específicas de adoptar medidas (legislativas, económicas, técnicas, etc.) por sí mismo y con la cooperación internacional, hasta el máximo de los recursos de que disponga, garantizando el ejercicio de los derechos humanos sin discriminación alguna.
- **Conocer los enfoques de contenido mínimo central y umbral mínimo de los derechos.** El contenido mínimo esencial es la sustancia central de un derecho que no debe ser violada (es cualitativo y de aplicación universal); ayuda a definir el significado del derecho. El enfoque de umbral mínimo apunta a aspectos concretos y prácticos para formular directrices de política, establecer puntos de referencia, metas o estándares cuantitativos; es de aplicación y utilidad en el ámbito de cada país.
- **Manejar el significado y contenido de cada derecho.** En las Observaciones Generales<sup>4</sup> del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) se encuentran las definiciones y desarrollo del contenido de los derechos, precisiones sobre las obligaciones del Estado, elementos para identificar el tipo de medidas que se deben adoptar y en qué caso se considera que se viola un derecho determinado.
- **Comprender en qué circunstancias se puede afirmar que hay violaciones de DESC.** En las Directrices de Maastricht<sup>5</sup> se expone una tipología de violaciones a los DESC de acuerdo a cada obligación general, lo cual ayuda a identificar a los actores responsables de las mismas (estatales y no estatales), así como algunos recursos o respuestas a esas violaciones.

---

4 Las Observaciones Generales de los Órganos de Vigilancia de los Tratados son interpretaciones del contenido de los derechos que se consagran en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos que permiten identificar medidas para una implementación adecuada de los mismos.

5 Las “Directrices de Maastricht sobre violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales”, Maastricht (1997) señalan cuáles son aquéllas atribuibles a una falta de voluntad y no de capacidad del Estado para cumplir con sus obligaciones en virtud del PIDESC.

## *Identificando la pobreza desde un enfoque de derechos humanos*

El marco conceptual de la pobreza elaborado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU propone dos elementos que permiten evaluar cuándo la falta de cumplimiento de los derechos humanos puede considerarse como pobreza:

- Los derechos humanos involucrados deben ser los que corresponden a las capacidades consideradas básicas por una sociedad;
- La disposición insuficiente de recursos económicos debe desempeñar una función en la cadena causal que desemboca en la falta de cumplimiento de los derechos humanos.<sup>6</sup>

En base a estas consideraciones, aparecen algunos puntos importantes en la búsqueda de los indicadores adecuados para identificar las situaciones de pobreza desde un enfoque de derechos humanos:

- **Es necesario distinguir qué elementos son constitutivos de la pobreza y cuáles, sin ser constitutivos, es necesario visualizar en el análisis de las estrategias para su reducción.**

“El principio de la indivisibilidad de los derechos no exige que la pobreza se defina por referencia a todos los derechos establecidos en la Carta Internacional de Derechos Humanos, pero sí exige una estrategia global para abordar la pobreza [...] Aunque la pobreza se puede definir por referencia a un conjunto reducido de derechos humanos – que variarán de una sociedad a otra, aunque las pruebas empíricas sugieren que algunos derechos serán comunes a todas – una estrategia eficaz de lucha contra la pobreza tendrá ciertamente que abordar un conjunto mucho más amplio de derechos humanos.”<sup>7</sup>

- **Definición de los contenidos y umbrales mínimos de los derechos implicados.**

Es necesario discutir y consensuar cuáles son los contenidos y umbrales mínimos de los derechos que califican y determinan la situación de pobreza. Es decir, entender cuáles son las condiciones de vida que pueden considerarse violatorias de los derechos humanos fundamentales.

---

6 OACDH, *op cit.*

7 *Ibid.*

- **Identificar cuáles son las obligaciones de los actores involucrados.**

La distinción entre las funciones de Respetar, Proteger y Realizar que tienen los actores en relación a cada derecho fundamental permite determinar quiénes tienen obligaciones y cuáles son esas obligaciones y, por tanto, habilita a construir indicadores pertinentes.

- **Distinguir entre las lógicas jurídicas, institucionales y la realidad social.**

Uno de los desafíos en la construcción de indicadores bajo este enfoque es el poder dar cuenta de los distintos niveles que involucra el ejercicio de un derecho. Las condiciones necesarias para la vigencia de un derecho son de índole múltiple: jurídicas, institucionales, sociodemográficas y socioculturales y remiten a distintos niveles (individual, familiar, local y estatal). Por tanto, existen diferentes ámbitos de cumplimiento y en relación a cada uno de ellos es necesario tener indicadores.<sup>8</sup>

- **Identificar posibles formas de discriminación.**

Los indicadores deben ser capaces de identificar grupos que por factores económicos y/o de otra índole puedan ver obstaculizado en mayor medida que el resto de la sociedad, en forma individual y/o colectiva el goce de los derechos fundamentales. Es decir, factores que estén generando discriminación en el ejercicio de estos derechos.

### *La mirada de Social Watch*

Social Watch analiza la evolución de los países en relación a un conjunto de áreas básicas de desarrollo social que reflejan a su vez compromisos asumidos internacionalmente por los gobiernos. Estas dimensiones permiten un acercamiento a la problemática de la pobreza desde un enfoque multidimensional y posibilita una lectura desde los derechos humanos. El enfoque de desarrollo social y el de derechos humanos involucran dimensiones básicas para la vida digna de las personas (alimentación, salud, educación, vivienda, acceso al agua, entre otras). En este sentido puede decirse que estos “acuerdos” compilan una serie de valores o principios éticos que la sociedad ha definido como fundamentales para que un ser humano viva con dignidad.

---

8 Morales, H. et al. (2005). “Orientaciones metodológicas para la construcción de indicadores, una propuesta para la medición del cumplimiento de los derechos de las y los jóvenes” en *Los derechos económicos, sociales y culturales. Memorias del seminario internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales*. Disponible en: <[www.pdhumanos.org/libreria/libro6/26\\_h.morales.pdf](http://www.pdhumanos.org/libreria/libro6/26_h.morales.pdf)>.

En el informe anual de Social Watch las áreas se presentan en tablas temáticas que compilan indicadores básicos de comparabilidad internacional, y son encabezadas por referencias a las metas de desarrollo social y los DESC correspondientes. Estas dos clases de herramientas permiten realizar análisis complementarios al desarrollo social desde el enfoque de derechos humanos.

Un primer conjunto de herramientas permite relacionar cada uno de los compromisos asumidos en las cumbres sociales con el correspondiente pacto de derechos humanos. De esta forma, se pone en evidencia el nivel jurídico implicado en el cumplimiento de las metas de desarrollo, al tener ambos instrumentos la firma y ratificación de una amplia mayoría de los gobiernos del mundo. Esta vinculación permite mostrar cómo el cumplimiento de los compromisos de desarrollo tiene un sustento de exigibilidad que va más allá de la simple voluntad política de los gobiernos. Los compromisos de garantizar la seguridad alimentaria, el acceso universal a la educación y al cuidado de la salud, incluyendo la salud reproductiva, el acceso a la información, a un medio ambiente adecuado y a la vivienda, así como la equidad de género, son derechos inherentes a cada ser humano por el solo hecho de ser persona. Por ende, no deberían “ser otorgados ni quitados”, sino que deben ser directamente garantizados y protegidos.

Por ejemplo, en el área Educación (ver recuadro) se analiza en qué artículos dentro de las convenciones internacionales de derechos humanos se trata el derecho a la educación, a la vez que se reseñan los compromisos básicos de desarrollo social en esta área<sup>9</sup>.

Un segundo conjunto de herramientas lo constituyen los propios indicadores cuantitativos que presenta cada tabla temática. Tomando en consideración el Artículo 2 del PIDESC<sup>10</sup>, es posible utilizar estas estadísticas de desarrollo como herramientas para evaluar la situación y el progreso de los DESC. De este artículo del PIDESC surgen varios elementos que muestran la pertinencia del uso de indicadores para su monitoreo y el aporte que puede realizar el trabajo de Social Watch.

---

9 Esto no implica desconocer los compromisos generados en conferencias de organismos específicos de la ONU, tales como UNESCO, OMS, etc.

10 PIDESC, Artículo 2: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos. 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.

<p>“Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita...La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión [y] la tolerancia...”</p> <p><i>Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 26. 1948.</i></p>	<p>“Velar por que [para el año 2015] los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y por que tanto las niñas como los niños tengan igual acceso a todos los niveles de la enseñanza.”</p> <p><i>Declaración del Milenio, Párrafo 19. 2000.</i></p>
<p><b>DERECHOS HUMANOS</b></p> <p>El <b>derecho a la educación universal</b> ha sido consagrado en:</p> <p><b>Declaración Universal sobre Derechos Humanos (1948):</b> Art. 26</p> <p><b>Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, 1965:</b> Art. 5</p> <p><b>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966:</b> Art. 13 &amp; 14</p> <p><b>Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, 1979:</b> Art. 5, 10 &amp; 14</p> <p><b>Convención sobre los Derechos del Niño, 1989:</b> Art. 28 &amp; 29</p>	<p><b>COMPROMISOS INTERNACIONALES</b></p> <p>La <b>educación</b> ha sido considerada en:</p> <p><b>Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2000</b> - Objetivo 2</p> <p><b>Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, 1995:</b> Compromiso 1</p> <p><b>Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1995:</b> Plataforma de Acción de Beijing - Esferas de Especial Preocupación</p>

La progresividad – y sobre todo la no regresividad – que genera un compromiso de parte de los gobiernos puede evaluarse en forma primaria a partir de estos indicadores. La evolución en el tiempo de ciertos planes y procesos que los gobiernos ponen en marcha para garantizar el ejercicio de los derechos en forma progresiva, puede ser monitoreada en base a indicadores que muestren el resultado de estas acciones.

Las tablas de Social Watch, además de mostrar la situación actual en la que se encuentran los países en relación a aspectos centrales en el cumplimiento de cada

uno de los derechos contemplados, muestran los avances y retrocesos<sup>11</sup> de la calidad de vida de los ciudadanos a través de la evolución de una serie de indicadores básicos (acceso a la educación, cobertura de servicios de salud, acceso a agua potable, participación de las mujeres en la toma de decisiones, etc.)<sup>12</sup>.

Cuando se señala que un país retrocede en alguna de las áreas involucradas en las metas de desarrollo, queda en evidencia que no se está cumpliendo con la obligación de progresar en la realización de un derecho. Sin embargo, estos indicadores no permiten identificar por sí solos la violación de un derecho y deben complementarse con otro tipo de evaluaciones que muestren el proceso particular a partir del cual se genera ese resultado. Sin embargo, un retroceso en estos indicadores alerta sobre una posible violación.

En el caso de la Educación, por ejemplo, los indicadores que utiliza Social Watch contemplan algunos aspectos básicos vinculados al derecho a la educación. La “tasa de matriculación en enseñanza primaria” muestra el resultado de las acciones emprendidas para lograr el acceso universal a la enseñanza primaria. Sin embargo, el acceso no garantiza por sí solo el cumplimiento de ese derecho. Debe monitorearse, al menos, que los niños puedan llegar a completar el primer ciclo de enseñanza. A tal fin se utiliza el indicador “niños que llegan a 5º grado”, de modo de evaluar en qué medida las acciones permiten que la población infantil ejerza efectivamente su derecho a educarse, manteniéndolos dentro del sistema al menos durante el ciclo primario. Finalmente, la “tasa de alfabetización” de jóvenes de 15 a 24 años es un indicador de resultados de las acciones recientes de promoción de la educación. Sin embargo, como indicador de resultado es muy básico, ya que la consideración de una persona como “alfabetizada” no significa que se esté ejerciendo plenamente el derecho a la educación.

Un segundo aspecto fundamental que se desprende del PIDESC y del Artículo 2 en particular, refiere a la obligación de los gobiernos de garantizar que los derechos sean ejercidos por todos los integrantes de la sociedad, sin ningún tipo de discriminación. Los gobiernos se han comprometido a realizar las acciones necesarias para que este objetivo sea logrado, tanto en el PIDESC como en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de

---

11 Los avances y retrocesos se evalúan con una escala de 5 categorías, que se indica en las tablas mediante una columna titulada “Avances y Retrocesos”: Las categorías son: Avance significativo, Avance leve, Estancamiento, Retroceso leve, Retroceso significativo.

12 Se toma como período base la información disponible más cercana a 1990 (salvo excepciones cuando la información para todos los países es posterior) y se compara con el último dato disponible para cada país.

Discriminación Racial. En relación a la discriminación de género, Social Watch realiza un seguimiento sistemático de la situación en cada país, a través de las tablas temáticas de equidad de género (educación, actividad económica y empoderamiento) y la elaboración del Índice de Equidad de Género.

Un tercer elemento del Artículo 2 refiere a que los gobiernos deben comprometer el máximo de los recursos de que dispongan para hacer efectivo el ejercicio de los derechos fundamentales. En este sentido, Social Watch presenta una tabla temática sobre Gasto Público, que muestra su evolución en las áreas de educación y salud, como porcentaje del PBI.

### *Alcances y limitaciones de los indicadores de Social Watch*

Las tablas que presenta Social Watch permiten hacer un acercamiento a la situación de los derechos económicos, sociales y culturales en base a indicadores disponibles con comparabilidad internacional. Su utilidad es proveer herramientas para el cabildeo de las organizaciones de la sociedad civil en sus propios países, ubicando la situación de estos últimos en el contexto internacional y en relación al cumplimiento de compromisos que han asumido ante la comunidad de países.

Sin embargo, esta característica de la herramienta (tener comparabilidad internacional), limita el tipo de indicadores que se pueden incorporar, restringiendo las posibilidades de contar con una información más completa sobre cada una de las dimensiones que se analizan, tanto desde una perspectiva de desarrollo social como de derechos humanos.

A nivel interno de cada país, las posibilidades de lograr un monitoreo en base a indicadores específicos es mucho más amplia. En materia educativa, por ejemplo, existen países en donde el acceso a la educación primaria y el mantenimiento de los niños en el sistema durante el primer ciclo son actualmente el principal desafío. Sin embargo, en otros, el mayor obstáculo para lograr el ejercicio del derecho a la educación ya no se encuentra en esa etapa sino en asegurar determinados contenidos y prácticas educativas que garanticen buenos niveles de calidad para todos los estudiantes del país. Esto implica, por tanto, involucrar otros indicadores que muestren la evolución en estos aspectos, sin dejar de monitorear la no regresividad, es decir, manteniendo en vista los indicadores de acceso y sobrevivencia en el sistema.

Asimismo, a nivel de cada país pueden existir mayores posibilidades de tener indicadores adecuados para hacer un seguimiento de la reducción de inequidades que se traducen en formas de discriminación para el ejercicio de los derechos.

Nuevamente, la restricción en materia de indicadores comparables a nivel internacional disminuye las opciones de monitoreo de las distintas fuentes de discriminación. Por ejemplo, cuando se analizan las tasas de cobertura en el sistema educativo es necesario analizar quiénes son los que no están en el sistema. Es posible identificar si esos niños pertenecen a comunidades, grupos o áreas del territorio específicas, lo cual puede indicar la presencia de discriminación.

En síntesis, el uso de indicadores de desarrollo, es decir, de indicadores que den cuenta de las modalidades y grados de avance de las políticas de desarrollo sobre las condiciones de vida de la población, son herramientas fundamentales para evaluar el cumplimiento de los DESC. Permiten identificar en qué medida los derechos, que están enunciados en un nivel jurídico, se transforman efectivamente en “realidades” para los ciudadanos.

En el caso de indicadores que tengan comparabilidad internacional y estén disponibles para un conjunto amplio de países, las opciones son sustantivamente más reducidas. Esto se debe, en primer lugar, a la falta de información suficiente para construir estas estadísticas. Pero además, porque para analizar los procesos específicos que se llevan a cabo en cada comunidad es necesario contar con indicadores que sean adecuados y puedan interpretarse en función del contexto.

Finalmente, la utilización de indicadores sociales para evaluar el cumplimiento de los derechos humanos es complementario al uso de otras herramientas que permitan analizar en forma integral los procesos que están teniendo lugar simultáneamente en los distintos ámbitos de cumplimiento de estos derechos (jurídico, institucional, sociodemográfico y sociocultural).

### *Un trabajo en construcción*

En el presente artículo se han mencionado algunos elementos que están presentes en la tarea de consolidar el enfoque de los derechos humanos como herramienta conceptual y de acción para evaluar el desarrollo social. La construcción de indicadores forma parte de esta tarea y es un desafío y un esfuerzo que acompaña el trabajo de muchas organizaciones que están elaborando en sus países sistemas de monitoreo del cumplimiento de los DESC.

Este enfoque es fundamental en el caso de la pobreza porque coloca la problemática en el contexto del ejercicio de los derechos humanos. A su vez, muestra el carácter de exigibilidad de dicho ejercicio, más allá de la voluntad política de los gobiernos. Sin embargo, queda claro que para poder monitorear la pobreza como una violación de derechos humanos es necesario contar con un sistema de

indicadores adecuados e integrales, que permitan además visualizar en qué medida los gobiernos hacen progresos. Que respondan las preguntas conceptuales y tengan la capacidad de “indicar” desde la mirada de los derechos humanos, las diferentes violaciones que pueden identificarse con la pobreza. Asimismo, el uso de indicadores adecuados contribuye a alertar sobre la violación de los derechos humanos que pueden derivar en la generación de situaciones de pobreza.

El trabajo de Social Watch intenta aportar a la construcción de un sistema de monitoreo que permita evaluar el desempeño de los gobiernos y sociedades en la concreción de los derechos humanos, en los múltiples ámbitos que corresponden a cada uno de ellos. Las reflexiones contenidas en este artículo reflejan preocupaciones que han surgido a lo largo de estos 10 años de trabajo en el seguimiento de los compromisos internacionales asumidos para la erradicación de la pobreza. Nuestra tarea es brindar herramientas para mostrar cómo los países y la comunidad internacional logran reducir la distancia entre la realidad y los compromisos y los pactos de derechos humanos.

La información así compilada y articulada puede constituirse en un instrumento más de cabildeo para las organizaciones ante sus gobiernos en pos de la erradicación de la pobreza y sus causas, con el fin de asegurar la distribución equitativa de la riqueza y la realización de los derechos humanos. Las políticas y programas para asegurar los objetivos básicos de desarrollo deben tener como objetivo el goce de los derechos por parte de toda la población.

La exigibilidad de los derechos sitúa la pugna en torno al desarrollo social en nuevos términos. Si la sociedad civil puede basar el cabildeo en las exigencias legales incumplidas por los gobiernos, contará con una herramienta más poderosa para el logro de las metas de desarrollo social y la erradicación de la pobreza.

Los Estados tienen la obligación de producir información que permita diagnosticar la situación relativa a cada derecho, en particular visibilizando la situación de los sectores discriminados o de especial vulnerabilidad. A su vez, deben garantizar el más amplio acceso a dicha información favoreciendo la libre circulación y la posibilidad de crítica respecto a la misma.

La apropiación de la información y el aprendizaje de cómo utilizarla por parte de los miembros de una sociedad es una tarea inherente a la propia construcción de ciudadanía y no una actividad restringida a la academia o a los decisores políticos.

En este sentido, compartimos la siguiente reflexión que explica con claridad cuál es el papel que cumple este trabajo conceptual y metodológico:

No se trata de medir sólo con fines científicos, sino también para conocer la distancia que separa los derechos, tal cual están formulados jurídicamente, de su concreción en la vida de los países, de las comunidades y de las personas. Esa distancia es un campo de acción político, cultural y ético que puede convocar voluntades y acciones para acortar la brecha. De este modo, la distancia entre los enunciados y las realidades, en el campo de los derechos humanos, debe ser salvada mediante el ejercicio de la ciudadanía. Las dinámicas socioculturales contemporáneas requieren de estrategias técnicas sólidas, confiables y precisas que permitan establecer puentes de diálogo con las instituciones y sus autoridades.<sup>13</sup> ■

---

13 Morales, *op cit.*



# Otras miradas

# Algunos comentarios sobre las comparaciones de pobreza entre países\*

Andrea Vigorito<sup>1</sup>

Debido a la naturaleza altamente polémica de los estudios sobre la pobreza, algunos de los problemas planteados en mediciones internacionales son los mismos con los que se enfrentan los países cuando establecen líneas de pobreza nacionales. El Banco Mundial ha propuesto realizar estas comparaciones con relación al consumo o ingreso y, en particular, ha fijado un umbral de un dólar diario por persona en paridad de poderes de compra de 1985. Si bien puede ser útil recurrir a medidas basadas en el ingreso, éstas resultan insuficientes en un contexto en que los conceptos de pobreza se tornan más complejos y menos unidimensionales. Actualmente existe amplio consenso con respecto a que el acceso a la salud y la educación es tan importante como el ingreso y que, en el futuro, estos consensos probablemente involucrarán el empoderamiento y la participación en la vida ciudadana.

El objetivo de este artículo es poner de relieve algunos problemas que se plantean a la hora de comparar tasas de pobreza entre países y en especial al tratar de fijar una base común en torno a la cual realizar estas comparaciones. Debe advertirse que muchos de estos problemas han sido tratados extensamente por los estudiosos del tema. Se examina en particular si la línea de pobreza internacional más difundida en el presente, el umbral de un dólar en paridad de poderes de compra de 1985, propuesto por el Banco Mundial, es un indicador adecuado de pobreza en los diversos países.

La discusión se ordena en cuatro secciones. En la sección I se discute la pertinencia de fijar una línea de pobreza internacional. En la sección II se analiza el contexto en el cual es conveniente realizar comparaciones de bienestar entre países y se repasa la discusión sobre las múltiples dimensiones de la pobreza.

---

\* Este artículo fue publicado originalmente en el informe Social Watch 2003: *Los Pobres y el Mercado*. Disponible en <[www.socialwatch.org/es/informelmepreso/pdfs/algunoscomentarios2003\\_esp.pdf](http://www.socialwatch.org/es/informelmepreso/pdfs/algunoscomentarios2003_esp.pdf)>.

1 La autora es economista y realizó estudios de maestría en la London School of Economics. Actualmente se desempeña como investigadora y docente del Instituto de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de la República (Uruguay). Sus principales intereses de investigación se centran en la pobreza y en la desigualdad económica.

En la sección III se discute en qué medida es posible aproximarse a través de una medida única al nivel de pobreza de una sociedad y se cuestionan los límites del espacio del ingreso para evaluar el bienestar de la población. Dado que diversos trabajos comparativos entre países así como estudios nacionales ponen de manifiesto que no es éste el caso, la sección IV sugiere que los esfuerzos deberían dirigirse a la elección de un conjunto de indicadores que permita ordenar a los países en múltiples y diversos criterios, abandonando por tanto la idea de unidimensionalidad. En particular, los indicadores que recoge Social Watch permitirían reforzar los esfuerzos ya realizados en ese sentido.

### *1. Por qué fijar una línea de pobreza internacional*

La fijación de líneas de pobreza nacionales tiene un papel importante en la formulación de políticas económicas y sociales. En ese sentido, Atkinson (1993) propuso considerar la existencia de líneas de pobreza como instituciones y da cuenta del relevante rol de las mismas en la evaluación del desempeño social de un país a lo largo del tiempo. Cabe entonces plantearse si es válido extender este razonamiento a escala internacional y en consecuencia, preguntarse si el establecer una línea de pobreza mundial puede coadyuvar a evaluar los esfuerzos realizados en materia de su reducción, tal como se propone por ejemplo, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin discutir aquí la pertinencia de una meta en particular en materia de reducción de la pobreza, se repasarán los problemas que presenta establecer una línea única de pobreza internacional. Debido a la naturaleza altamente polémica de los estudios sobre la pobreza, algunos de los problemas planteados son los mismos con los que se enfrentan los países cuando establecen líneas de pobreza nacionales.

Las comparaciones de pobreza entre países persiguen diversos objetivos, como por ejemplo, la evaluación comparativa de las condiciones de vida de la población en distintas regiones o países o la asignación de recursos de ayuda financiera internacional. Sin embargo, muchas veces se encuentra que la concentración de esfuerzos por identificar a los pobres se da sin mucha discusión acerca de los conceptos implícitos en las comparaciones de bienestar entre personas, dado que la mayor parte de los estudios hace contribuciones a las controversias sobre políticas o se refiere al propio diseño de políticas.

Sin embargo, explícito o no, el hecho de realizar comparaciones internacionales de privación entre países requiere establecer varios criterios como puntos de partida. En particular, requiere resolver si es necesario, y también posible,

establecer una línea de pobreza común contra la cual comparar a todos los países así como determinar las características de la misma.

Kanbur (2001) ha argumentado en forma muy convincente que esta idea de contar a los pobres del mundo en base a una línea común se enmarca en lo que ha llamado “el enfoque del ministerio de finanzas” y refleja la preocupación de muchas instituciones por diseñar políticas de lucha contra la pobreza. Sin embargo, estas preocupaciones no son percibidas de la misma forma por la sociedad civil y ello acarrea enfrentamientos, pues las perspectivas y los horizontes temporales de comparación difieren. Desde el punto de vista de los organismos internacionales y, en particular, de las instituciones financieras internacionales, resulta relevante confeccionar ordenamientos de países. Sin embargo, esos ordenamientos hechos sobre la base de un único umbral, simplifican necesariamente la realidad y dejan de lado muchos aspectos que resultan importantes desde la perspectiva nacional o de la sociedad civil.

En este sentido, el Banco Mundial ha planteado la conveniencia de realizar estas comparaciones con relación al consumo o ingreso y, en particular, ha fijado un umbral de un dólar diario por persona en paridad de poderes de compra de 1985.<sup>2</sup> En defensa de esa posición, Ravallion (2002) argumenta que el uso de líneas nacionales para realizar comparaciones internacionales lleva a tratar distinto a personas u hogares cuyos niveles de consumo real son similares. También reconoce que esta línea de pobreza extrema del Banco Mundial es conservadora, en tanto de acuerdo a este criterio personas que son consideradas pobres por estándares nacionales, no lo son al usar esta línea. Aún cuando se esté de acuerdo en el uso de líneas de pobreza comparativas entre países, debe determinarse en qué medida éstas deben ser absolutas o relativas. En ese sentido, cabe preguntarse si debería una medida internacional de pobreza considerar falta de ingreso absoluta o también debería considerar la desigualdad de ingresos. Ravallion proporciona evidencia de que el Banco Mundial ha preparado líneas de pobreza relativas que aun se basan en una línea de pobreza internacional común.

Por otro lado, Ravallion también indica que al analizar regiones o países, los expertos del Banco Mundial no usan estas estimaciones internacionales sino que se basan en las líneas de pobreza nacionales, hecho que se pone de manifiesto, por ejemplo, en los informes de países elaborados por dicha institución.

---

2 La metodología de derivación de la línea internacional de pobreza del Banco Mundial se describe en diversos documentos, entre otros, Banco Mundial (2000) Básicamente ésta se derivó a partir de un estudio de líneas de pobreza nacionales realizado en más de treinta países, tomándose las correspondientes a los países más pobres.

Uno de los cuestionamientos a esta línea de pobreza del Banco Mundial es el hecho de que no se deriva de un criterio de capacidades o canasta de necesidades básicas, aspecto que ha sido criticado por diversos autores, entre otros Pogge y Reddy (2002). Difícilmente una línea de consumo básica mundial podría fijarse de esa forma cuando existe una enorme diversidad en las formas de lograr los requerimientos básicos calóricos y nutricionales en las diferentes partes del mundo o aún dentro de regiones. Cualquier criterio de este tipo llevaría seguramente a establecer canastas cuyos valores monetarios diferirían entre países. A su vez, el pasaje de la canasta alimenticia a una línea de pobreza también generaría nuevos problemas pues los precios relativos de los bienes no alimenticios difieren significativamente entre países.

En América Latina, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha elegido un camino intermedio pues sus estimaciones de pobreza se realizan en base a canastas básicas alimenticias nacionales, las que surgen a partir de encuestas de gasto o provienen de canastas normativas según el país, y luego se multiplican por un coeficiente de Orshansky común para obtener las líneas de pobreza regionales (CEPAL, 2000). Esta metodología que pretende armonizar hábitos nacionales con criterios de comparabilidad internacional también ha sido cuestionada en el contexto regional debido a la arbitrariedad de fijar en 0,5 el coeficiente de Engel, si bien este valor proviene de estimaciones previas realizadas por dicho organismo.

El umbral del Banco Mundial probablemente resulte bajo en regiones donde si bien los ingresos son medianos, la incidencia de la pobreza es alta y la desigualdad es muy elevada, como es el caso de América Latina, subcontinente que ha sido catalogado como la región más desigual del mundo, especialmente en relación a su PBI per cápita. Si bien es probable que la proporción de personas que está por debajo de este umbral en América Latina sea menor que la correspondiente a vastas zonas de Asia y África, en la región hay severos problemas de desnutrición y las canastas básicas alimenticias fijadas por muchos países superan el límite del Banco Mundial. Un umbral excesivamente bajo, si bien tendrá la virtud de poner de relieve regiones donde las condiciones de vida son muy extremas, dejará de lado, al ser considerado aisladamente, otras realidades no tan agudas pero igualmente problemáticas en términos de equidad regional. Para que situaciones no tan extremas sean visibles será necesario recurrir a otras medidas o indicadores adicionales.

Por otro lado, el establecimiento de un umbral común en términos de ingreso o gasto deja de lado las grandes diferencias que existen entre los países en cuanto a costo y al acceso a los servicios. Así, si el acceso a servicios públicos de salud, vivienda y educación, difiere entre países, la insatisfacción de necesidades en cada

uno de ellos será considerablemente distinta. En su estudio comparativo de países relativamente similares como son los miembros de la Unión Europea, en especial el Reino Unido y Francia, Gardiner *et al.* (1995) ponen de manifiesto los serios problemas de comparabilidad que se presentan al querer obtener series de ingresos compatibles y analizan los impactos de los distintos sistemas de salud y de vivienda en estas comparaciones. También señalan las dificultades que se presentan al querer fijar criterios que permitan compatibilizar la información. Sus resultados muestran que incluir una correcta imputación de las diferencias en acceso a la vivienda y diferencias en los sistemas de salud entre los países miembros de la Unión Europea lleva ordenamientos distintos de los países.

Las evaluaciones de pobreza de muchos países han evolucionado hacia concepciones más amplias que la mera carencia de ingresos, orientándose hacia la idea más comprehensiva – aunque a veces más vaga – de exclusión social. Los esfuerzos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que se cristalizan en el Índice de Desarrollo Humano, también apuntan en el sentido de ampliar las dimensiones en las que evaluar el desempeño de los diferentes países (véase, por ejemplo, PNUD, 2002). Podría entonces preguntarse por qué, si el concepto de pobreza cada vez se plantea como algo más amplio y complejo, se busca simplificar tanto los índices y los ordenamientos. Si bien es cierto que existe un vínculo relevante entre exclusión social y pobreza, el fenómeno de la exclusión social puede darse entre grupos que no difieran demasiado en lo económico.

Quizá para que las comparaciones se vuelvan más fructíferas sea necesario considerar conjuntamente los ordenamientos de pobreza entre países y la evolución de la pobreza en relación al umbral que cada país se fija. De hecho, los criterios de medición de la pobreza varían entre regiones. Mientras en todos los países del continente americano se usan líneas de pobreza absolutas, en la mayor parte de los países de la Unión Europea se prefieren líneas relativas debido a que se considera que, pasado cierto umbral de necesidades básicas, se vuelve más importante la distancia entre los individuos en el acceso a los recursos de la sociedad que sus niveles de satisfacción de necesidades en términos absolutos.

Por otro lado, el ingreso y el consumo son variables cuya medición resulta problemática especialmente en el contexto de los países subdesarrollados y en ese sentido el Banco Mundial ha contribuido al desarrollo de mediciones y metodologías de corrección. El ingreso es una variable particularmente difícil de captar y medir y probablemente la calidad de los datos varíe significativamente entre países pues las encuestas de hogares usan criterios diferentes, cubren áreas diferentes, recogen distintas fuentes de ingreso y las poblaciones de los distintos países tienen distintas propensiones a la subdeclaración.

Además, usar sólo el ingreso en un momento dado es una fuente de error muy importante especialmente entre los pobres quienes tienen un ingreso muy errático y en muchos países todo o buena parte de su ingreso es en especie. Si bien se recomienda la utilización del consumo como indicador debido a que el ingreso es más fluctuante, en la práctica muchos países utilizan el ingreso pues no disponen de series periódicas de consumo.

Por otro lado, existen cuestionamientos específicos sobre la exactitud de la metodología del Banco Mundial para determinar estándares internacionales de pobreza. Pogge y Reddy (2002) cuestionan diversos aspectos de estas estimaciones y, en particular, cuestionan la forma de utilización de los indicadores de paridad de poderes de compra (PPP). Estos autores critican el hecho que en la construcción de estos índices, el Banco Mundial utiliza los precios de todos los bienes de consumo y no sólo los que son consumidos por los pobres. Esto se deriva del hecho de que los precios relativos entre países varían considerablemente entre bienes, especialmente entre bienes transables y no transables. Mientras que los primeros no varían significativamente entre países, los segundos experimentan cambios importantes. De acuerdo a Pogge y Reddy (2002), los PPP se estiman mediante la ponderación de los precios incorporados en el índice por el consumo promedio del rubro respectivo. Así, las comparaciones internacionales deberían basarse en los bienes y servicios consumidos por los pobres y no en otro tipo de bienes. Como resultado de esta opción metodológica y también debido a cambios recientes en los procedimientos de cálculo, las tasas de pobreza están significativamente subestimadas y las tendencias de la pobreza son equívocas. Estos autores consideran que sería posible hacer comparaciones internacionales de pobreza corrigiendo la estimación de PPP. Se necesitaría realizar un mayor esfuerzo en esta dirección.

En su respuesta a Pogge y Reddy, Ravallion (2002) reconoce que las estimaciones de PPP tienen problemas serios y que deberían tender a reflejar el consumo de los hogares de menos ingresos en la distribución pero, pese a ello, no considera que las propuestas metodológicas de Reddy y Pogge conduzcan a producir mejores estimaciones de pobreza. En especial, argumenta que la metodología de cálculo de PPP que Reddy y Pogge proponen tiene serios problemas.

## *II. Las múltiples dimensiones de la pobreza*

Kanbur (2001) señala que en contraste con lo que sucedía hace veinticinco años, en el presente existe un amplio consenso con respecto a que el acceso a la salud y la educación es tan importante como el ingreso y que en el futuro

estos consensos probablemente involucrarán el empoderamiento y la participación en la vida ciudadana.

Por esa razón, el método del ingreso requiere complementarse con otras dimensiones que den cuenta de la calidad de vida de los hogares o individuos dado que no todos los individuos presentan la misma tasa de conversión de ingresos en lo que Sen (1992) ha llamado *funcionamientos*. Este concepto refiere a la insuficiencia de igualdad de oportunidades solamente, como mecanismo de evaluación de la equidad y la pobreza. Así, los *funcionamientos* serían la capacidad de aprovechar estas oportunidades en diferentes dimensiones (lograr alimentarse, el acceso a los servicios de salud, la vivienda, etc.).

De este enfoque resulta que la relación entre ingreso y capacidades es paramétricamente variable entre comunidades, familias y aún entre individuos dentro de una misma familia. Esto se origina en dos elementos. En primer lugar, se debe a diferencias de edades, género, roles sociales, localización geográfica del hogar y otras variables sobre las cuales los individuos pueden o no tener control. En segundo lugar, pueden existir dificultades individuales para convertir ingresos en *funcionamientos*: es probable que personas con distintas necesidades y talentos necesiten distintos montos de ingreso para alcanzar los mismos resultados y la desigualdad puede llegar a ser más intensa de lo que se percibe en el espacio de los ingresos.

Estas consideraciones apuntan a que la identificación de los pobres centrada exclusivamente en el método del ingreso deja fuera dimensiones que pueden ser muy relevantes a la hora de definir el acceso de un individuo a los recursos con los que cuenta la sociedad y en particular cuando se intenta hacer comparaciones internacionales.

Si pasamos ahora al análisis de la pobreza, la identificación de la combinación mínima de capacidades básicas puede ser una buena forma de plantear el problema del diagnóstico y la medición de la pobreza. Puede llevar a resultados muy diferentes de los obtenidos al concentrarse en lo inadecuado del ingreso como criterio para identificar a los pobres. La conversión del ingreso en capacidades básicas puede variar mucho entre los individuos y también entre distintas sociedades, de modo que la posibilidad de alcanzar niveles mínimamente aceptables de las capacidades básicas puede estar asociada con diferentes niveles de ingresos mínimamente adecuados. El punto de vista de la pobreza que se concentra en el ingreso, basado en la especificación del ingreso en una 'línea de pobreza' que no varíe entre las personas, puede ser muy equivocado para identificar y evaluar pobreza. (Sen, 1996, p. 68)

Sin embargo, ello no equivale a descartar la idea de fijar un umbral de ingresos. En efecto:

Como no se desea un ingreso por sí mismo, cualquier noción de la pobreza basada en el ingreso debe referirse directa o indirectamente a esos fines básicos que promueve el ingreso en su función de medio para un fin. De hecho, en los estudios acerca de la pobreza que se refieren a los países en desarrollo, el ingreso de la 'línea de la pobreza' frecuentemente se deriva de manera explícita al hacer referencias a normas de nutrición. Una vez que se reconoce que la relación entre el ingreso y las capacidades varía entre las comunidades y entre personas de la misma comunidad, se considerará que el nivel de capacidad mínimamente aceptable es variable: dependerá de características personales y sociales. No obstante, mientras se puedan lograr las capacidades mínimas por medio del fortalecimiento del nivel de ingreso (dadas las demás características personales y sociales de las que dependen las capacidades) será posible (para las características sociales y personales especificadas) identificar un ingreso mínimo adecuado para llegar a los niveles de capacidad mínimamente aceptables. Una vez que se establezca esta correspondencia, ya no importará si se define a la pobreza en términos de una falla de la capacidad básica o como el fracaso para obtener el correspondiente ingreso mínimamente adecuado. (Sen, 1995, p. 69)

Por otra parte, en su trabajo comparativo entre India y China, Sen pone de manifiesto como dos países cuyos PBI son muy similares, tienen grandes diferencias en términos de capacidades básicas de sobrevivencia y educación, hecho que alerta también sobre las limitaciones de las comparaciones unidimensionales.

### *III. ¿Por qué utilizar el ingreso?*

El análisis de la pobreza y la desigualdad realizado por economistas se ha interesado principalmente en el espacio del ingreso y el consumo y ha prestado poca atención a otras conceptualizaciones hasta muy avanzado el siglo XX. En su análisis de los orígenes de los estudios de pobreza, Ruggeri-Laderchi (2000) sugiere que esta falta de conceptualización es típica de los estudios de pobreza producidos por economistas desde el nacimiento de este campo de estudio en la Gran Bretaña del siglo XIX. Según su interpretación, la falta de interés en definiciones alternativas de pobreza se relaciona a la visión positivista predominante en los primeros análisis de pobreza, en particular en los estudios de Rowntree y Booth, donde la preocupación principal consistía más en la estimación de la pobreza y los mecanismos a seguir para su reducción que en cuestionar ideas acerca de la naturaleza de la misma.

Para muchos usuarios y productores de estudios de pobreza, el ingreso incorpora otras dimensiones del bienestar o al menos se considera que la insuficiencia de ingresos estará suficientemente correlacionada con la privación en otras dimensiones para servir como una buena medida de resumen. Además, en las regiones en las que la pobreza y desigualdad se ubican en niveles extremos y empeorando, puede ser comprensible que aproximaciones imperfectas como líneas de pobreza basadas en el consumo y comparaciones de bienestar basadas en el ingreso sean consideradas por muchos como atajos suficientemente buenos para llegar a los problemas más agudos.

Sin embargo, estudios empíricos realizados por Ruggeri-Laderchi para Perú y Chile ponen de manifiesto que no en todos los casos las otras dimensiones de la pobreza son consistentes con el ingreso. Lo mismo puede deducirse de la mirada de estudios que analizan la incidencia de las necesidades básicas insatisfechas y pobreza de ingresos o aun con los propios ordenamientos de países del Índice de Desarrollo Humano realizados por el PNUD.

También debe tomarse en cuenta que el ingreso es una variable sumamente atractiva para los economistas porque es conceptualmente más fácil de unir con el análisis estándar del cambio económico y permite ligar la evolución de la pobreza y la desigualdad con el resto de la economía, en particular con la evolución del mercado de trabajo. Esta posibilidad facilita que de estos análisis de pobreza puedan derivarse implicaciones y medidas en términos de políticas (Rius y Vigorito, 2000).

Además, el ingreso satisface los imperativos disciplinarios de cuantificabilidad que puede ser tratada como una variable continua. Esta diferencia entre el ingreso y otras variables que pueden ser utilizadas para cuantificar pobreza es muy importante. La sofisticación de técnicas disponibles para aplicar a indicadores basados en el ingreso también ayuda a dar la impresión de objetividad que parece tan crucial para la legitimación del análisis económico en muchas áreas (Rius y Vigorito, 2000).

#### *IV. Hacia evaluaciones de pobreza multidimensionales*

Los párrafos anteriores apuntan a resaltar una vez más la necesidad de considerar la multiplicidad de los espacios donde se manifiestan las necesidades de la población mundial. Así, si bien puede ser útil recurrir a medidas basadas en el ingreso, éstas por sí mismas resultan insuficientes en un contexto en que los conceptos de pobreza se tornan más complejos y menos unidimensionales, como sostiene Kanbur

(2001). A su vez, los estudios que ponen de manifiesto que los ordenamientos de países considerando los distintos tipos de necesidades medidos difieren, argumenta también a favor del uso de una multiplicidad de indicadores para evaluar el desempeño comparativo. Estos resultados muchas veces se enfrentan con los deseos de los hacedores de políticas, para quienes los ordenamientos unidimensionales resultan más sencillos y por ende más atractivos.

En síntesis, aunque el intento de realizar comparaciones internacionales en el espacio del ingreso no debe ser dejado de lado, los ordenamientos de países no pueden considerarse exclusivamente en este ámbito e incluir otros indicadores resulta más veraz que una única medida universal de pobreza absoluta. El esfuerzo de recolección y producción de información de Social Watch debería ser aprovechado en conjunción con otras fuentes de información internacional para generar clasificaciones más ricas avanzando en la sistematización y producción de nuevos y más valiosos indicadores. Así, las dimensiones de acceso a agua potable y saneamiento, desnutrición, esperanza de vida al nacer y distribución del ingreso probablemente ofrecerán, consideradas en su conjunto, un buen punto de partida para avanzar en la descripción de la evolución y el nivel actual de las condiciones de vida en los países en desarrollo. ■

## Referencias

- Atkinson, A. B. (1993). *The institution of an official poverty line and economic policy*, WSP/98, STICERD, Escuela de Economía de Londres.
- Banco Mundial (1999). *World Development Report 1999/2000*.
- Banco Mundial (2000). *World Development Indicators 2000*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2000). *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile.
- Evans, M., Paugam, S. y Prèlis, J. (1995). *Chunnel vision: poverty, social exclusion and the debate on social welfare in France and Britain*, Documento de discusión WSP/115, STICERD, Escuela de Economía de Londres.
- Gardiner, K., Hills, J., Falkingham, J., Lechene, V. y Sutherland, H. (1995). *The effects of differences in housing and health care systems on international comparisons of income distribution*, WSP/110, STICERD, Escuela de Economía de Londres.
- Kanbur, R. (2001). *Economic policy, distribution and poverty: the nature of disagreements*, Documento de trabajo, Universidad de Cornell.
- Pogge, T. y Reddy, S. (2002). *How not to count the poor*, mimeo. Disponible en: <[www.socialanalysis.org](http://www.socialanalysis.org)>.

- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2002). *Informe sobre Desarrollo Humano*.
- Ravallion, M. (2002). *How not to count the poor? A response to Reddy and Pogge*. Disponible en: <[www.socialanalysis.org](http://www.socialanalysis.org)>.
- Rius, A. y Vigorito, A. (2000). "Sen meets the marketplace of ideas: The Capability Approach and poverty research in Latin America", ponencia presentada al Seminario *An operationalisation of Sen's capabilities approach*, Universidad de Cambridge.
- Ruggeri-Laderchi, C. (1999). *The many dimensions of deprivation in Peru: theoretical debates and empirical evidence*, Documento de trabajo No. 29, Queen Elizabeth House, Universidad de Oxford.
- Ruggeri-Laderchi, C. (2000). *The monetary approach to poverty: a survey of concepts and methods*, Documento de trabajo No. 58, Queen Elizabeth House, Universidad de Oxford.
- Sen, A. (1992). *Inequality reexamined*, Cambridge University Press.
- Sen, A. (1996). "Vidas y capacidades" en M. Nussbaum y A. Sen (eds.) *La calidad de vida*, Fondo de Cultura Económica, México DF.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*, Anchor Books, Random House, Nueva York.

# Los derechos humanos y la lucha para erradicar la pobreza

Chris Grove <sup>1</sup>

Aunque a la mayoría de nosotros nos preocupa y nos encoleriza la persistencia de la pobreza en medio de la abundancia, de la inmensa desigualdad entre y dentro de los países, con frecuencia hay un suspiro de resignación y frustración ante los intentos fallidos de resolver la pobreza. El presente trabajo está redactado con la esperanza de que el marco de los derechos humanos pueda conducir a un replanteo de la pobreza – ¿quién es pobre y por qué? – y a la creación de un movimiento con la capacidad para finalmente eliminarla. Las preguntas a continuación forman la base para las breves consideraciones de este trabajo: ¿Quiénes son los pobres? ¿Cuáles son los puntos fuertes de los derechos humanos en la lucha para erradicar la pobreza? ¿Y cuáles son las debilidades que padece el sistema actual de derechos humanos para erradicar la pobreza?

## *¿Quiénes son los pobres?*

Existen numerosas definiciones de pobreza, cada una con implicaciones políticas significativas. Combinadas con explicaciones relacionadas sobre las causas de la pobreza, algunas definiciones podrán respaldar un movimiento liderado por los pobres para acabar con la pobreza, que impugne los sistemas económicos y políticos en los que vivimos. Otras definiciones se limitarán a justificar la prestación de apoyo técnico, ayuda y servicios a un grupo restringido de pobres, quizás la ayuda a la “pobreza extrema” o intervenciones puntuales dirigidas a la “clase marginada permanente”, obstaculizada por la geografía, la corrupción o la discriminación.

---

1 El autor es investigador de la International Network for Economic, Social and Cultural Rights (ESCR-Net) y candidato a recibir un PhD del Centro de Egresados de la City University de Nueva York (CUNY). Agradece a Suad Elias (ESCR-Net) y Susan Grove (IIRR) por sus comentarios y aportes. La Secretaría de ESCR-Net valora mucho la invitación a considerar el importante tema de la pobreza y los derechos humanos. Las opiniones vertidas en este trabajo no reflejan la posición oficial de ESCR-Net, pero es de esperar que sirvan como un aporte al diálogo dentro y entre ESCR-Net y Social Watch en la lucha para eliminar la pobreza y garantizar los derechos humanos.

Según el marco de los derechos humanos, la pobreza es una privación o violación de los derechos humanos económicos, junto con violaciones asociadas de derechos humanos sociales, culturales, civiles y políticos interdependientes e interrelacionados. Esta definición de la pobreza basada en los derechos humanos implica reconocer la dignidad y el valor de cada ser humano y el derecho por igual de todas las personas a gozar de sus derechos humanos inherentes e indivisibles. El aceptar la no discriminación y la igualdad, que son el centro de los derechos humanos, incluye el compromiso con la igualdad sustantiva o de hecho (igualdad de circunstancias básicas, así como de los resultados) además de una igualdad formal o de derecho (igualdad ante la ley, en potencia, a pesar de las enormes desigualdades estructurales). Los derechos humanos surgen ante la interrogante de cuáles son los requisitos para llevar una vida digna.

En 1948, los gobiernos del mundo presentaron estos requisitos básicos como derechos humanos en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), que fuera luego codificada en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). A su vez, estos Pactos y tratados de derechos humanos relacionados conminan a los Estados a respetar, proteger y realizar los derechos humanos como asuntos de obligación internacional. Entre estos derechos humanos están los derechos a la educación, el nivel más alto posible de salud física y mental, vivienda adecuada, alimento suficiente y un empleo con salario digno, así como derechos a la participación política y la comunicación. Por tanto, es pobre toda persona que no goce firmemente del derecho a un nivel de vida adecuado y a los derechos humanos interrelacionados.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) de las Naciones Unidas, el organismo de expertos que supervisa el PIDESC, declaró en 2001: "... la pobreza puede definirse como una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales."<sup>2</sup> Esta definición tiene un estrecho paralelo en la labor de Amartya Sen, en la cual la pobreza se define como la privación de "capacidades" básicas interdependientes para llevar la vida que uno tiene motivos para valorar.<sup>3</sup> No obstante, aunque esta definición ha sido adoptada en gran medida por muchos de organismos multilaterales de

---

2 ONU CDESC (2001). "La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales". E/C.12/2001/10, 10 de mayo.

3 Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Anchor Books.

desarrollo,<sup>4</sup> el CDESC ha destacado que el desarrollo no necesariamente conduce a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) ni a la reducción de la pobreza y la desigualdad,<sup>5</sup> y reclama la eliminación de los obstáculos estructurales mundiales que impiden erradicar la pobreza, “como, por ejemplo, la excesiva deuda externa, la distancia cada vez mayor entre ricos y pobres, y la ausencia de un sistema multilateral equitativo de comercio, inversiones y financiación.”<sup>6</sup>

Los intentos por abordar la pobreza quedan socavados a su vez por mediciones problemáticas del alcance y la ubicación de la pobreza,<sup>7</sup> que a su vez dan forma a las respuestas que quizá no tomen en cuenta las historias específicas de las comunidades, la dinámica de poder vigente local y mundial, y las numerosas formas de discriminación que agravan la pobreza. Es posible que la ayuda se limite a algunos sectores de pobres o quizá sólo a ciertos países pobres sumamente endeudados con la llamada buena gobernanza.<sup>8</sup> Por el contrario, el enfoque basado en los derechos humanos se niega a excluir a persona o comunidad alguna; a todos se les deben garantizar los derechos humanos y la pobreza debe ser eliminada del planeta. Los derechos humanos tienen el potencial de ser un reclamo político unificador que cuestione las políticas económicas que crean toda forma de pobreza.

### *¿Cuáles son los puntos fuertes de los derechos humanos en la lucha para erradicar la pobreza?*

Antes de describir los DESC a los que toda persona tiene derecho, el PIDESC declara en el artículo 2.1:<sup>9</sup>

- 
- 4 Por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que realizó fuertes conexiones entre los derechos humanos, la pobreza y el desarrollo en su *Informe sobre Desarrollo Humano 2000: Derechos humanos y desarrollo* (e incluso el Banco Mundial en su *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*), señala: “La pobreza es la privación pronunciada del bienestar... Ser pobre es pasar hambre, no tener vivienda ni vestido, estar enfermo y no recibir atención, ser analfabeto y carecer de educación formal, estar expuesto al riesgo y ser particularmente vulnerable a los eventos adversos fuera del control individual, ser maltratado por las instituciones del Estado y la sociedad, y carecer de voz y poder en esas instituciones.”
  - 5 ONU CDESC (1990). “Observación General Nº 2: Medidas internacionales de asistencia técnica”, Artículo 7.
  - 6 ONU CDESC (2001), *op cit*, artículo 21. Ver también la Declaración de la ONU sobre el Derecho al Desarrollo, Artículo 3.3, 1986.
  - 7 Por ejemplo, la legitimidad y la precisión de la norma del Banco Mundial que establece una pobreza de USD 1 por día, que fuera adoptada por los Objetivos de Desarrollo del Milenio de la ONU, al comprometerse a reducir la pobreza a la mitad para 2015, ha sido cuestionada repetidas veces. Ver Reddy, S. y Pogge, T. (2003) “How Not to Count the Poor”, disponible en: <[www.socialanalysis.org](http://www.socialanalysis.org)>; y Srinivasan, T. N. (2004). “The Unsatisfactory State of Global Poverty Estimation”, en *In Focus*, Centro Internacional de la Pobreza del PNUD.
  - 8 Como ejemplo, ver Sachs, J. (2005). *The End of Poverty*, Penguin Books, p. 20, 269.
  - 9 ONU CDESC (1990). “Observación General Nº 3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes”, brinda una explicación profunda del artículo 2.1.

Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.

Esta obligación marco se integra con la obligación de la no discriminación en el artículo 2.2.

#### DERECHOS DE TODAS LAS PERSONAS Y OBLIGACIONES DEL ESTADO

Tomando a los derechos humanos como los derechos universales de toda persona, el enfoque para abatir la pobreza con base en los derechos humanos se centra en la responsabilidad principal que posee el Estado de respetar, proteger y cumplir esos derechos. La mayoría de los Estados se han obligado, a través de los tratados jurídicos internacionales, a realizar progresivamente los derechos humanos económicos al máximo de sus recursos disponibles y sin discriminación. Toda regresión o reducción en la prestación de los servicios públicos sin una plena justificación es una clara violación de los derechos humanos.<sup>10</sup> De manera similar, las políticas comerciales que provocan el desempleo o generan inseguridad alimentaria (quizás por no lograr la redistribución de las ganancias procedentes del comercio) también violarían los derechos humanos. A los Estados se les exige que desarrollen un plan claro con pasos progresivos que incluya medidas legislativas y costos financieros, hacia la plena realización de los derechos humanos.<sup>11</sup> De manera significativa, además de su tradicional supervisión de los derechos humanos, los grupos de derechos humanos comienzan a utilizar el instrumento del análisis presupuestario para controlar la realización progresiva de los derechos humanos y cuestionar la distribución de recursos de sus gobiernos.

El PIDESC también contiene el concepto de la “obligación esencial” o “umbrales mínimos” de esos derechos, tales como asegurar el acceso a una cantidad mínima de alimentos nutritivos esenciales, vivienda básica y saneamiento, abastecimiento suficiente de agua potable, medicinas esenciales y distribución equitativa de instalaciones y servicios sanitarios.<sup>12</sup> Al abordar estas obligaciones esenciales de

10 *Ibid.* Artículo 5: Al fijar la clara obligación del Estado por una realización progresiva, el CDESC subraya que toda medida retroactiva “requeriría la consideración más cuidadosa y debería estar plenamente justificada por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del pleno uso de los máximos recursos disponibles”.

11 El ICESCR, en el artículo 14, señala que si un Estado Parte del Pacto no brinda enseñanza primaria gratuita, deberá “se compromete a elaborar y adoptar, dentro de un plazo de dos años, un plan detallado de acción para la aplicación progresiva, dentro de un número razonable de años fijado en el plan, del principio de la enseñanza obligatoria y gratuita para todos.”

12 UN CESCR (2000). “General Comment 14: The right to the highest attainable standard of health”, Artículo 43.

derechos humanos en relación con la pobreza, el CDESC hizo hincapié en tres puntos esclarecedores:

En primer lugar, como las obligaciones esenciales son inderogables, no se extinguen en situaciones de conflicto, emergencia o desastre natural. En segundo lugar, como la pobreza es un fenómeno mundial, las obligaciones esenciales son de gran relevancia para algunas personas y comunidades que viven en los Estados más ricos. En tercer lugar, una vez que un Estado Parte ha garantizado el cumplimiento de las obligaciones esenciales relativas a los derechos económicos, sociales y culturales, sigue teniendo la obligación de avanzar lo más rápida y eficazmente posible hacia la plena realización de todos los derechos consagrados en el Pacto.<sup>13</sup>

#### RESPONSABILIDADES DE LOS ACTORES PRIVADOS Y LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

Aunque les compete a los Estados la obligación primordial de garantizar los derechos humanos económicos,<sup>14</sup> los actores privados y las organizaciones internacionales también tienen responsabilidades. El Preámbulo de la DUDH declara que: "...tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en [la DUDH] promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos...". El CDESC hizo hincapié en las responsabilidades significativas que poseen las empresas privadas, las organizaciones internacionales y las instituciones financieras para los derechos humanos y la erradicación de la pobreza.<sup>15</sup> De modo significativo, las normas internacionales continúan su evolución para abordar los nuevos desafíos que plantea la economía mundial. Tras la Segunda Guerra Mundial, los Tribunales de Nuremberg confirmaron la obligación que tienen los actores no estatales de abstenerse de asistir en la violación de los derechos humanos, y desde entonces

13 UN CESCR (2001), *op cit*, Artículo 18.

14 Las Directrices de Maastricht sobre Violaciones de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1997, ponen énfasis en la obligación del Estado de ejercer la debida diligencia en la protección de las personas individuales ante las entidades privadas, incluidas las empresas transnacionales, y a través de su participación en organizaciones internacionales, particularmente en las instituciones financieras internacionales, para asegurar que sus políticas y programas no generen violaciones.

15 UN CESCR (2001), *op cit*, Artículo 20; y UN CESCR (2000), *op cit*, Artículo 42. En la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de 1993, en la Declaración de Viena, los gobiernos del mundo pidieron a las instituciones internacionales y regionales de finanzas y desarrollo que evaluaran el impacto que tendrían sus políticas y proyectos sobre los derechos humanos. Asimismo, las responsabilidades de los agentes no estatales fueron aseveradas por la Corte Penal Internacional, la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, y tratados especializados como la Convención Marco para el Control del Tabaco, de la Organización Mundial de la Salud.

las empresas privadas han debido responder ante al derecho internacional por violaciones de carácter laboral y ambiental.<sup>16</sup> Basándose en una serie de normas no obligatorias y las Normas de la ONU sobre la Responsabilidad en Materia de Derechos Humanos de las Sociedades Transnacionales en 2003,<sup>17</sup> una poderosa coalición de organizaciones ha venido defendiendo la adopción de normas internacionales comunes para que las empresas sigan por este camino.

## PARTICIPACIÓN

El marco de los derechos humanos insiste que todo esfuerzo por eliminar la pobreza debe asegurar el derecho a la participación de las personas afectadas. Eso incluye una participación equitativa de mujeres y hombres que proporcione la base para analizar y cuestionar los impactos que las políticas económicas tienen sobre la temática de género.<sup>18</sup> En parte, esto agrega respaldo moral a la práctica de las organizaciones de desarrollo progresistas que insisten desde hace tiempo en la importancia de la participación, la propiedad por parte de la comunidad y la transparencia. Sin embargo, los derechos humanos también proporcionan la base para movilizar desafíos políticos y ocasionalmente jurídicos cuando los gobiernos no respetan los derechos humanos de las comunidades. Como ejemplo, la adopción reciente de la Declaración sobre los Derechos de las Poblaciones Indígenas por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU afirma la importancia que tiene el contar con el *consentimiento* libre, previo e informado de las comunidades indígenas antes de que se realicen proyectos de desarrollo. Esto, en conjunto con los derechos a la información, la organización y la participación articulados en el PIDCP y PIDESC, otorga una base fuerte para cuestionar el nivel inferior que implica la *consulta* libre, previa e informada.

## LA CONSTRUCCIÓN DE UN MOVIMIENTO DE DERECHOS HUMANOS PARA ERRADICAR LA POBREZA

Si un enfoque para acabar con la pobreza basado en los derechos ha de transformarse en algo más que retórica, los derechos humanos deben transformarse en el reclamo de las comunidades, las organizaciones de base y, en definitiva, de un movimiento de amplia base, conducido por los pobres, para acabar con la pobreza. En lugar de brindar una definición mezquina de la pobreza y enfrentar a los grupos

---

16 Manzella, L. (2006). "The International Law Standard for Corporate Aiding and Abetting Liability". EarthRights International, p. 2-10. Disponible en: <[www.earthrights.org/files/Legal%20Docs/UN%20Norms%20ILP/aiding\\_and\\_abetting\\_paper.pdf](http://www.earthrights.org/files/Legal%20Docs/UN%20Norms%20ILP/aiding_and_abetting_paper.pdf)>.

17 Adoptadas por la Subcomisión de la ONU para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en 2003.

18 Artículo 3 del ICESCR y ICCPR, así como la Convención para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer.

unos contra otros en la lucha por merecer escasos recursos, el marco de los derechos humanos tiene la posibilidad de unir a la gente afirmando la dignidad de todas las personas. La pobreza no es una señal de fracaso personal sino una violación de los derechos humanos, a los cuales todas las personas tienen derecho universalmente. Al incorporar el derecho a la participación, la base de liderazgo del movimiento de derechos humanos para erradicar la pobreza supuestamente debería surgir de quienes son afectados por la injusticia.<sup>19</sup> Las organizaciones de derechos humanos y desarrollo podrán unirse con las comunidades pobres para organizarse y responsabilizar a sus gobiernos y demás agentes de poder y podrán trabajar para generar líderes comunitarios que luchen con eficacia por los derechos humanos.

### *¿Cuáles son las debilidades del sistema actual de derechos humanos para erradicar la pobreza?*

Lamentablemente, el contexto político y económico en el cual la gente debe luchar para reclamar sus derechos humanos impide constantemente la plena realización de los derechos humanos y, por tanto, la eliminación de la pobreza. El texto y la ratificación de un tratado no garantizan su implementación.

#### EL TEXTO VAGO O DESDEÑADO EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Como se destacara antes, el artículo 2.1 del PIDESC enmarca las obligaciones en materia de derechos humanos de los Estados que ratificaron el Pacto. Sin embargo, los términos de este artículo dejan un espacio considerable a la interpretación. ¿El “máximo de los recursos de que disponga” un Estado incluye todos los ingresos previos a los gastos para prioridades rivales como la defensa? ¿Cuando el Estado reduce las barreras arancelarias u otorga exenciones impositivas a las empresas, lo que reduce sus ingresos y provoca la reducción derivada de sus servicios públicos, eso implica la violación de sus obligaciones en materia de derechos humanos? De manera similar, mientras los Estados deben adoptar un plan para la realización progresiva de los derechos, no existen metas ni fechas claras. El principal obstáculo para la realización en muchos países no es una cuestión de escasez sino de distribución desigual y falta de voluntad política.<sup>20</sup> Además, a

---

19 El Poor People's Economic Human Rights Campaign (PPEHRC), un movimiento de bases nacional de Estados Unidos, “está dedicado a unir a los pobres a través de las líneas del color como la base del liderazgo para un movimiento de amplia base para abolir la pobreza... mediante la defensa de los derechos humanos económicos como se estipula en la Declaración Universal de Derechos Humanos.”

20 En el contexto de la prosperidad de los Estados Unidos, siguen sin realizarse obligaciones básicas de derechos humanos mientras la gente se muere debido a la falta de atención médica para 46 millones de personas que carecen de seguro de salud; muchos pobres que trabajan viven en refugios para personas sin techo debido a sus bajos salarios; y el gobierno de la ciudad de Detroit le negó el agua a más de 40.000 habitantes luego de la privatización del sistema de abastecimiento de agua.

pesar de los pedidos constantes del CDESC, la responsabilidad de “la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas” distan mucho de estar plenamente realizadas.<sup>21</sup> La ayuda oficial para el desarrollo de la mayoría de los países ricos es inferior al uno por ciento de su PNB, y muchos de esos recursos no benefician directamente a los países o comunidades receptoras.<sup>22</sup> La incapacidad de los países más pobres para realizar los DESC a menudo se combina con un número creciente de tratados de inversión y acuerdos comerciales bilaterales que se firman en condiciones desiguales con la esperanza de lograr inversiones, acceso a otros mercados y ayuda.

#### LA DEBILIDAD RELATIVA DE LOS MECANISMOS DE DERECHOS HUMANOS

Los Estados han desarrollado mecanismos obligatorios de solución de controversias, capaces de imponer cuantiosas sanciones financieras, como lo demuestra el Entendimiento de Solución de Controversias de la Organización Mundial de Comercio y el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones del Banco Mundial. Aunque algunos grupos ecologistas y de derechos humanos intentaron relacionarse con estos organismos, especialmente a través de la presentación de informes en calidad de *amicus curiae* (amigos del tribunal), a los tratados de derechos humanos sin duda no se les otorga prioridad ni se les considera con seriedad en la mayoría de las decisiones tomadas tras puertas cerradas. Lamentablemente, los Estados no han contado con la voluntad política para crear mecanismos de similar eficacia en defensa de los derechos humanos. El CDESC tiene la capacidad de recibir periódicamente informes, supervisar el progreso de los Estados y realizar recomendaciones relativas al PIDESC, y se ha avanzado en la elaboración de un Protocolo Facultativo que permitiría un mecanismo de reclamo individual. De manera similar, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y diversos Relatores Especiales podrán investigar e informar sobre violaciones en curso al Consejo de Derechos Humanos. Pero la capacidad de nombrar y avergonzar a los violadores sigue siendo la principal herramienta para detener las violaciones y garantizar los derechos humanos dentro de estos espacios. La diplomacia entre los Estados es eficaz en ciertos puntos, pero la misma queda socavada en gran medida por el llamado a los derechos humanos que realizan países poderosos, que a menudo son más temidos o aborrecidos por lo que se percibe como su imperialismo que apreciados por sus antecedentes en materia de derechos humanos y democracia.

---

21 UN CESCR (2000), *op cit*, artículo 45.

22 Las cifras de la ayuda suelen incluir la condonación de deudas incobrables otorgadas a proyectos polémicos por organismos de créditos a la exportación, y esa ayuda está atada por lo habitual a la compra de productos y servicios del país donante o ligada al pago de los salarios de los trabajadores profesionales en el área del desarrollo.

No obstante, los recursos jurídicos nacionales ante casos de violación de los DESC existen en algunos países<sup>23</sup> y los sistemas regionales de derechos humanos han desarrollado mecanismos más eficaces para la protección de los derechos humanos. Además de los casos aiosos del Tribunal Europeo de Justicia, las ONG han utilizado efectivamente el procedimiento de protesta colectiva dentro de la Carta Social Europea para denunciar las violaciones a los DESC.

En un caso presentado ante el Comité Europeo de Derechos Sociales, la Comisión Internacional de Juristas alegó que Portugal violaba la Carta Social Europea por permitir el trabajo infantil, especialmente en condiciones insalubres. En respuesta a las recomendaciones, Portugal modificó su Constitución y elevó la edad mínima para poder trabajar, reforzó las sanciones y las visitas de inspección, y adoptó un plan para eliminar el trabajo infantil en situación de explotación. Tanto el Comité Europeo como el CDESC cuestionaron a Portugal con respecto a la instrumentación y la adopción de metas efectivas.<sup>24</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos celebró en octubre de 2004 su primera sesión acerca del impacto que tienen los acuerdos de libre comercio sobre los derechos humanos, ante la iniciativa de siete ONG de América Latina y Canadá.

#### LA FALTA DE CUESTIONAMIENTO SERIO DE LAS ESTRUCTURAS ECONÓMICAS Y POLÍTICAS INJUSTAS

Esto conduce a una debilidad final del sistema de derechos humanos vigente para eliminar la pobreza, es decir el peligro considerable de que el sistema de derechos humanos no logre cuestionar seriamente las estructuras de poder internacionales, los modelos económicos impuestos, o el imperialismo en sus múltiples formas. Aunque el marco de los derechos humanos y su correspondiente discurso poseen la capacidad de politizar el desarrollo y movilizar los movimientos eficaces para desafiar la injusticia, la desigualdad y la pobreza vigentes, el sistema de derechos humanos actual está construido por (y depende principalmente de) Estados que son reacios a permitir controles sobre su soberanía. Asimismo, en la economía mundial de hoy día, incluso los países poderosos deben tener en cuenta los intereses empresariales y financieros, a quienes consultan habitualmente para elaborar sus políticas económicas, en tanto los Estados y las regiones dentro de los Estados compiten por negocios e inversiones.

---

23 Ver los fallos de la Corte Suprema de India, del Tribunal Constitucional de Sudáfrica, etc. en: <[www.escri-net.org/EngGeneral/Case\\_law.asp](http://www.escri-net.org/EngGeneral/Case_law.asp)>.

24 *Ibid.* Ver también: Comité Europeo de Derechos Sociales (1998). "The International Commission of Jurists v Portugal", Protesta No. 1/1998.

Sin embargo, muchas organizaciones de derechos humanos, así como gran cantidad de organizaciones de desarrollo, han respondido con educación comunitaria para empoderar a las comunidades y las organizaciones de base a reclamar sus derechos humanos y comprender y rebatir las políticas económicas injustas. Otros grupos crearon sus propios medios de comunicación para contrarrestar los mensajes de los medios controlados por las empresas privadas y realizaron actividades de educación y organización a través de Internet. Por ejemplo, Human Rights Tech capacitó a integrantes de la Coalición de Trabajadores de Immokalee en el diseño y mantenimiento de páginas web y en el marco de los derechos humanos, a la vez que trabajó con ellos para desarrollar una estrategia de organización en Internet que generó el exitoso boicot en todo Estados Unidos de Taco Bell, una cadena de comida rápida que era cómplice de violaciones a los derechos humanos y que ahora asegura un salario digno para los trabajadores de granjas.

### *Conclusión*

El propósito de este trabajo es reforzar la creencia de que la pobreza, una violación de los derechos humanos, se puede eliminar. Al reflexionar con sinceridad sobre las debilidades del sistema de derechos humanos actual frente a los poderosos intereses económicos y políticos, mientras que celebramos los puntos fuertes del marco de los derechos humanos, tenemos la esperanza de lograr redoblar estratégicamente nuestros esfuerzos colectivos en la lucha para eliminar la pobreza y crear un mundo equitativo en el que todas las personas, como integrantes de comunidades participativas y empoderadas, gocen plenamente de sus derechos humanos. ■

# La pobreza y los derechos humanos

CAMBIAR EL ENFOQUE DE LAS CÚPULAS POR EL DE LAS BASES

Aye Aye Win<sup>1</sup>

• DIGNITY INTERNATIONAL

La pobreza es un concepto pluridimensional y constituye una violación múltiple de los derechos humanos. Las causas de la pobreza están profundamente arraigadas, poseen numerosos niveles y atañen a gran cantidad de actores. En este sentido, todo intento por atacar la pobreza exige un enfoque diversificado que incluya a estos numerosos actores e intervenga en distintos niveles, que comience por la unidad familiar y llegue hasta el plano internacional. Las intervenciones basadas en proyectos puntuales podrán lograr una reducción limitada de la pobreza, pero la erradicación absoluta de la pobreza requerirá un marco moral, jurídico y político integral. Los derechos humanos proporcionan ese marco. No obstante, debe recordarse que el terreno crítico de la intervención en este enfoque de numerosos niveles, gran cantidad de actores y, por tanto, diversificado está en el plano de las comunidades afectadas (la gente que experimenta la pobreza en carne propia), en el trabajo con ellas, construyendo su capacidad y su liderazgo para conocer y reclamar sus derechos humanos.

Como punto de partida, en el abordaje del análisis de la pobreza es importante reconocer que nadie sabe más de la pobreza que aquellos que viven en ella.

En un reciente programa de aprendizaje denominado “Get Up Stand Up for your Human Rights” (Levántate y reclama tus derechos humanos), el Centro para los Derechos Sociales y Económicos Hakijamii, con sede en Nairobi, y Dignity International reunieron a 30 dirigentes comunitarios de los asentamientos más pobres de Nairobi. En el programa, los participantes describieron la realidad diaria que enfrentan en los asentamientos. La población carece de viviendas adecuadas, y a menudo reside en casillas improvisadas con chapas de metal oxidado. Las casillas y los asentamientos están sumamente superpoblados, ya que muchas personas conviven apretadas en un espacio diminuto. Incluso en estas casillas (que apenas se pueden llamar viviendas) la gente vive bajo la amenaza constante del

---

1 Es cofundadora y Directora Ejecutiva de Dignity International.

desalojo. El alcantarillado y demás instalaciones de saneamiento son prácticamente inexistentes. Los “inodoros voladores” (bolsas de polietileno donde se defeca) son moneda corriente debido a la falta de instalaciones sanitarias. Esto también está estrechamente relacionado con el problema de la seguridad en los asentamientos. En las horas de la noche y para evitar los ataques, las mujeres especialmente no tienen otra opción que usar las bolsas en lugar de correr el riesgo que implica para su seguridad caminar distancias largas con el fin de utilizar las instalaciones públicas.

La recolección de residuos es un gran problema. El servicio está reservado para zonas más pudientes que los asentamientos, que en cualquier caso no son reconocidos por las autoridades. La basura se genera pero no hay recolección; la pila crece y el medio ambiente se degrada, lo cual expone a la población vulnerable a más enfermedades.

En cuanto al agua, se presenta la situación ridícula de que los habitantes de los asentamientos tengan que pagar más por el agua que aquellos de vecindarios más pudientes. La calidad del agua en los asentamientos está por debajo del nivel aceptable y en ocasiones está contaminada debido a cañerías rotas ubicadas peligrosamente en los caminos embarrados de los asentamientos.

La epidemia de VIH/SIDA es otro fenómeno. El virus se expande con rapidez y muchos niños nacen con él. En los países más desarrollados o en los casos de personas más privilegiadas, aun cuando los padres son portadores de VIH/SIDA, el riesgo de que la infección pase al recién nacido se puede reducir significativamente con tratamiento durante el parto. Pero esos tratamientos son una rareza en los asentamientos, como es el caso del acceso a medicamentos esenciales. Los hogares con jefatura infantil se están convirtiendo en algo común, y estremece ver el número de huérfanos y niños que viven con el virus.

Aunque el gobierno está comprometido con la educación primaria para todos, el acceso a la educación de calidad para los más pobres sigue siendo un desafío. Dado que el Estado no logró proporcionar centros educativos en los asentamientos, muchas ONG ofrecen escuelas comunitarias para paliar la situación. Sin embargo, la tasa de abandono escolar es elevada, así como los porcentajes de trabajo infantil.

Los jóvenes crecen en un contexto sin oportunidades de trabajo ni medios de vida, lo cual incrementa el riesgo del abuso de drogas y la delincuencia. Las violaciones, la prostitución y el abuso infantil son comunes.

Existen diversos tipos de asistencia internacional para el desarrollo. En parte se brinda bajo la forma de instalaciones sanitarias o de puestos de agua potable. No

obstante, los recursos destinados a los pobres a través de diversos fondos no tienden a alcanzar su destino previsto. La corrupción, la mala gestión de los recursos estatales y locales y el abuso de la autoridad están generalizados.

Este panorama de la realidad nos permite identificar una amplia variedad de actores que inciden en la situación: el gobierno con sus distintos poderes, desde la oficina de la Presidencia hasta los ministerios; las autoridades locales; los legisladores; el jefe del pueblo, la policía local y las autoridades que aplican las leyes; las empresas privadas; las personas individuales (incluso los propietarios de inmuebles); los actores internacionales, como el Banco Mundial y los gobiernos donantes; las ONG; las organizaciones comunitarias y los integrantes mismos de las comunidades.

Es posible conectar los problemas con los actores como si fueran hilos que entrelazan a ambos. ¡Qué panorama! Una pluralidad de dimensiones de la pobreza, numerosos actores que inciden en la situación de la pobreza, y diversos planos: desde el hogar hasta el gobierno. La red de la realidad está a la vista para que todos la vean.

¿Entonces, cuál es el vínculo entre los distintos aspectos de la pobreza y los derechos humanos?

Basta con analizar los principales instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y la Convención sobre los Derechos del Niño – todos señalan cómo cada ser humano (sin excepciones) tiene derecho a vivir dignamente. El contenido de estos documentos es hermoso y visionario. Resulta asombroso saber que nuestros gobiernos (incluso los que criticamos) firmaron y accedieron a ser legalmente obligados por ellos. Aun cuando solo “algo” de lo que estos documentos encierran se hiciera realidad, la pobreza seguramente quedaría en el pasado. Además, ¡qué mundo maravilloso sería ése!

No obstante, es bien sabido que los instrumentos de derechos humanos están llenos de jerga jurídica, un hecho que ha alienado a muchas personas. Si no se realizan esfuerzos significativos para que la gente se apropie realmente de los derechos humanos, se corre el riesgo de se conviertan en un corpus muerto dentro del derecho internacional. Para que se transformen en propiedad de la gente, el objetivo de la labor de derechos humanos debe estar con los más pobres, comenzando desde su realidad y luego usando los derechos humanos para mejorar la causa de la humanidad.

Volviendo a nuestra situación con los dirigentes comunitarios de Nairobi, estos dirigentes, habiendo esbozado su propia realidad, analizaron en detalle las versiones simplificadas de los diversos documentos internacionales de derechos humanos y su contenido. Luego dieron los pasos siguientes al relacionar su propia realidad con los derechos humanos.

Tomemos como ejemplo una realidad que ellos identificaron y cómo se relaciona con los derechos humanos. Los participantes describieron la realidad del VIH/SIDA y la falta de medicinas y de clínicas, como un problema en su contexto. Luego dieron el paso de identificar esa realidad con el derecho humano a la “salud y un medio ambiente sano”. De allí avanzaron hasta identificar y señalar el contenido de ese derecho humano en particular, que se puede encontrar en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25) que señala que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la salud y el bienestar, incluidos la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

El mismo derecho se puede encontrar en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que estipula que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluida la seguridad social, así como el artículo 12, que señala el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. En el artículo 12 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, los líderes comunitarios vieron que las mujeres tienen derecho a recibir tratamiento médico al igual que los hombres, y que el artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño estipula que todo niño tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y de atención médica.

En el plano básico, si la gente no goza del nivel más alto posible de salud física y mental que mencionan estos documentos, como es el caso en los asentamientos, entonces se están violando los derechos humanos a la salud y a un medio ambiente sano.

Otro ejemplo es la realidad de que la gente de los asentamientos vive en constante amenaza de desalojo, en una situación donde no existe la seguridad ni la posesión de la vivienda, de mala calidad, lo cual es una violación manifiesta de su derecho a una vivienda digna. En el caso del desalojo forzoso, que se efectúan con una violencia considerable y brutalidad policial, el vínculo con la violación de sus derechos civiles y políticos también está allí.

También hay un vínculo entre las realidades del ocio juvenil, la falta de oportunidades laborales y la violación de su derecho humano al trabajo. La falta de acceso a

la educación primaria básica y los centros educativos se vincula a la violación del derecho a la educación.

Los documentos internacionales de derechos humanos nos brindan un marco de reglas sobre el que se puede construir un enfoque diversificado para erradicar la pobreza en los planos mundial, nacional, comunitario y familiar. El marco de derechos humanos brinda a los elementos esenciales de las estrategias contra la pobreza (antidiscriminación, igualdad, participación y responsabilidad) la atención que se merecen. Este marco tiene el “potencial” para abordar no solo la justicia jurídica – a principal preocupación de las ONG dedicadas a los derechos humanos – sino también la justicia económica, social y cultural que es central para la labor de desarrollo.

El reclamo de la gente por una vida con dignidad ya no es un reclamo de caridad sino el reclamo de un derecho humano básico, un derecho que los gobiernos han reconocido, por el cual accedieron a obligarse jurídicamente y a realizar en forma progresiva. Aunque en la realización de ese derecho humano pueden incidir una gran variedad de actores, el Estado sigue siendo un garante de los derechos humanos. El Estado tiene las obligaciones primarias de proteger, respetar y realizar progresivamente esos derechos.

Los derechos humanos nos distancian del tradicional enfoque obsequioso de la caridad por el cual las personas son vistas como receptoras de caridad hacia una situación de derechos humanos donde la gente es reconocida como titular de derechos humanos cuyos derechos básicos han sido violados. Este reconocimiento lleva a los más pobres de nuestras comunidades desde una posición de vulnerabilidad a una posición de fuerza y, por lo tanto, de una posición de impotencia a una posición de empoderamiento.

Nadie tiene más interés en acabar con la pobreza que los pobres mismos. Los derechos humanos brindan el mejor marco para erradicar la pobreza y generar un cambio social duradero. En lugar de poner en riesgo este marco existente para transformarlo en un corpus muerto de derecho internacional, nuestra tarea prioritaria debe ser la de trabajar en el nivel donde más importa: fomentar la comprensión, la propiedad y el liderazgo de los derechos humanos entre aquellos que viven a la vanguardia de la lucha por los derechos humanos. La travesía acaba de comenzar, ahora que la gente comienza a reclamar sus derechos humanos. Solo a partir de la participación directa de la gente en la planificación, el diseño y la instrumentación de leyes y políticas podremos hablar verdaderamente de una sociedad de derechos humanos. Cualquier otro enfoque que solamente trate a la gente como objetos es claramente insostenible.

El proyecto “Get Up Stand Up for your Human Rights” que comienza en Nairobi es solo un ejemplo. Se espera que se reproduzcan los proyectos “get up stand up” por todo el mundo para lograr que las comunidades y sus dirigentes comiencen a internalizar y sostener la cultura de los derechos humanos. El futuro de los derechos humanos se encuentra en las comunidades más pobres, quienes están en el frente de la lucha por los derechos humanos. ■

# Megaproyectos de “desarrollo”: ¿combate o aumento de la pobreza?

María Lorena Zárate / María Silvia Emanuelli<sup>1</sup>

• HIC-AMÉRICA LATINA (MÉXICO)

La Coalición Internacional para el Hábitat (HIC) es una red global de más de 450 organizaciones en 80 países que trabajan desde hace 30 años por el reconocimiento, la defensa y la plena realización del derecho de todas y todos a un lugar seguro donde vivir en paz y con dignidad. Es decir, el derecho a la tierra, la vivienda e incluso la ciudad, pero en un sentido amplio: como concreción de todos los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), más aún, como la plena realización de la vida. Dicho en otras palabras, utilizamos el enfoque, la herramienta, de los derechos humanos pero desde una perspectiva claramente territorial.

Como en el caso de la salud, la educación, la alimentación, etc., anteponeamos esta visión de la vivienda como derecho humano universal e inalienable a la de mera mercancía que se supone que el mercado se va a encargarse de proveer – exclusivamente a los que puedan pagarla.

Trabajamos sobre todo con grupos organizados, más que con individuos aislados. En América Latina contamos con más de 100 miembros en 19 países. Organizaciones y movimientos sociales, barriales, comunitarios y de mujeres, ONG, asesores técnicos académicos, activistas de derechos humanos. En fin, una diversidad de actores que buscamos articular a través de distintas actividades (locales, regionales e internacionales), partiendo de lo que sí tenemos, sabemos y podemos hacer juntos.

---

1 El presente artículo fue especialmente elaborado para esta publicación en base a la intervención realizada por María Lorena Zárate durante el taller “Pobreza y Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, en el VI Foro Social Mundial, Caracas (enero de 2006) y otros materiales ya publicados por HIC-AL, en particular, Emanuelli, María Silvia (2005). *Hacia el V Foro Social Mundial. El Plan Pueblo Panamá desde la perspectiva de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. México: HIC-AL. <[www.hic-al.org](http://www.hic-al.org)>.

## *¿Combate a la pobreza o exterminio de los pobres?*

Está claro que la pobreza es, por definición, violación de los derechos humanos. Violación del derecho de todas y todos a una vida digna. Y, viceversa, podemos decir que la violación a los derechos humanos, su negación, es causa fundamental de que miles de millones de personas vivan en condiciones indignas, en diversos “grados” de pobreza.

Nos gustaría mencionar aquí que no solo hay medidas que no se toman para reducir la pobreza (pecado de omisión, podríamos llamarlo) sino y sobre todo resaltar el impacto negativo de las políticas y programas que sí se aplican, con muchísimo dinero de los organismos multilaterales, y que en el nombre del “desarrollo” (de los grandes intereses económicos y financieros, de las transnacionales por supuesto, vía las privatizaciones) no solo no reducen la pobreza sino que en la mayoría de los casos, en la mayoría de nuestros países, incluidos los del norte, la aumentan dramáticamente. Ya lo sabemos también: el rol del Estado se ha reducido en las últimas décadas a aplicar unas cuantas recetas macroeconómicas que destinan la mayor parte del dinero público a facilitar los negocios privados (ya ni siquiera de la industria nacional) y solo unas cuantas migajas a programas más o menos paternalistas y clientelares (que hasta ganan premios internacionales), en paralelo a los drásticos recortes en el gasto social (vivienda, educación, salud, transporte, agua y saneamiento, electricidad, por mencionar solo algunos de los más relevantes) y a la negación y pérdida de los derechos ya adquiridos.

Pero incluso nos animaríamos a afirmar que lo que estamos viviendo hoy no es el “combate a la pobreza” sino el combate a los pobres. Según ha afirmado Miloon Kothari, actual Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Vivienda Adecuada<sup>2</sup>, es posible constatar en varios rincones del mundo la existencia de acciones deliberadas para acabar con los pobres que, por su amplitud y brutalidad, podríamos caracterizar como políticas de exterminio. Muchos sabrán que en los últimos meses más de un millón de personas han sido desalojadas y desplazadas de sus hogares en Abuja (Nigeria), Mumbai (India) y Harare (Zimbabwe); por no mencionar a las decenas de miles de afectados por los desastres del tsunami en el sudeste asiático o del

---

2 Miloon Kothari es arquitecto de profesión. En tanto Relator Especial, se encuentran entre sus tareas fundamentales el entablar diálogos, regular y tratar las posibles esferas de colaboración con los gobiernos, los organismos especializados y los órganos de las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales que se ocupan del derecho a la vivienda, tales como el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (UN-Habitat), las organizaciones no gubernamentales y las instituciones financieras internacionales, así como formular recomendaciones sobre el ejercicio de los derechos (y las respectivas obligaciones del Estado) a que se refiere el mandato y presentar un informe anual de sus actividades. Para mayores detalles sobre el mandato del Relator Especial, sus informes y actividades más recientes consultar: <[www.ohchr.org/english/issues/housing/index.htm](http://www.ohchr.org/english/issues/housing/index.htm)>.

huracán Katrina en Nueva Orleans, también desplazados y absolutamente ignorados en los planes de reconstrucción (que vuelven a ser excelente ocasión para los negocios de unos cuantos para unas varias décadas de aquí en adelante). O los no tan masivos pero igualmente graves casos en América Latina: Argentina, Brasil, Perú, República Dominicana, por mencionar solo algunos. Los ejemplos son, lamentablemente, muchos – cada vez más – y en todos lados. Estas son las políticas de “combate a la pobreza” que parecen estar tomando particular fuerza en el contexto de los Objetivos del Milenio<sup>3</sup>: acabar con los pobres viviendo en asentamientos precarios así, de un día para otro, expulsando a todo el mundo, destruyendo sus casas y sus vidas... ¿Alguien se pregunta adónde van? ¿De qué van a vivir y cómo?

El problema, aunque con matices, es parecido en todo el mundo. Ya a partir de 1989 HIC lanzó su campaña Mundial por el Derecho a la Vivienda constatando, analizando y denunciado las consecuencias negativas que sobre los derechos humanos tienen los planes y megaproyectos de “desarrollo” regional y de “embellecimiento” urbano promovidos por los gobiernos, la iniciativa privada, los organismos multilaterales y otros agentes. De este trabajo resultó claro que, frente a tales emprendimientos, la población local, particularmente campesina e indígena, no es consultada ni informada y con mucha frecuencia es víctima de desalojos y desplazamientos forzosos – llevados a cabo sin que haya compensación ni restitución equitativa – y despojada de sus recursos y de su forma de vida, lo cual, en la mayoría de los casos, se traduce en una mayor pobreza.

Esto constituye además una violación flagrante a diversos instrumentos de derechos humanos y directrices de instancias internacionales que desde hace muchos años se han elaborado y consensuado respecto a estos temas<sup>4</sup>.

---

3 En septiembre de 2000, 189 líderes mundiales reunidos en la Asamblea General de la ONU firmaron la Declaración del Milenio en la que se comprometieron a “liberar a todos los hombres, mujeres y niños de las lamentables e inhumanas condiciones de extrema pobreza” antes de 2015. Para ese fin acordaron ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que incluyen 18 metas y 48 indicadores para medir periódicamente su avance (o retroceso). Nos referimos aquí específicamente al ODM 7 (Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente) y sus Metas 10 (Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento) y 11 (Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios). Para conocer el texto completo de la Declaración, los ODM y otros documentos e informes relacionados consultar: <[www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html](http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html)> y/o <[www.un.org/spanish/millenniumgoals/](http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/)>.

4 Entre otros documentos, se pueden consultar la Observación General N° 7 del Comité DESC de la ONU (1997), las Directrices previamente elaboradas por un grupo de expertos a solicitud de la ONU (1997), los lineamientos del Banco Mundial para “reubicación involuntaria” en proyectos que promueve y financia y, finalmente, los “Principios y lineamientos básicos para desalojos y desplazamientos provocados por proyectos de desarrollo” incluidos en un Apéndice al Informe del Relator Especial para el Derecho a la Vivienda Adecuada presentado durante la 62ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (Ginebra, marzo de 2006). Estos y otros documentos están disponibles en: <[www.hic-al.org/doconu.html](http://www.hic-al.org/doconu.html)>.

Si carecemos de políticas que prevean donde van a reasentarse y, en términos más generales, de políticas públicas de acceso a tierra rural y productiva, a suelo urbano, a inmuebles (tanto en propiedad como en renta) en los centros de las ciudades, los desplazados, los pobres en general, no tienen más alternativas que ir a “invadir” tierras y edificios, resultando luego por eso criminalizados.

### *Un ejemplo: el Plan Puebla Panamá y sus impactos sobre los DESC*

Es por todas estas razones que el lanzamiento oficial en junio de 2001 del Plan Puebla Panamá (PPP)<sup>5</sup> ha llamado nuestra atención y nos ha motivado a trabajar en un proyecto regional que tiene diferentes objetivos.

Por un lado, empezar a recoger algunas de las numerosas críticas y preocupaciones suscitadas por el PPP y analizarlas bajo la perspectiva de los derechos humanos, y más precisamente de los derechos económicos sociales y culturales (DESC), con especial énfasis en las posibles violaciones al derecho a la tierra y a la vivienda que su plena implementación podría provocar. Por el otro, proponer el marco de los DESC como una opción fructífera para instrumentar nuevas formas de acción social – junto a la acción estrictamente política y como elemento importante de la misma. Finalmente, consideramos que tanto el análisis teórico propuesto como las experiencias pueden adaptarse y encontrar semejanzas con las realidades de otros países y regiones del mundo en las que se estén desarrollando grandes emprendimientos y proyectos de características similares.

El objetivo del PPP es integrar la región mesoamericana al mercado internacional, creando un modelo de crecimiento económico cuya fuente de acumulación sea el mercado externo. Con este fin, contiene un conjunto de proyectos que pretenden articular el desarrollo de la infraestructura carretera, aeroportuaria, de telecomunicaciones y el ordenamiento de los recursos naturales de la zona.

Los proyectos relacionados con el PPP, iniciados sin previa consulta a la población, constituyen un atentado grave y concreto al derecho a la tierra y a la vivienda de una gran cantidad de población en los diferentes estados del país. La construcción de presas, oleoductos, carreteras y de las infraestructuras necesarias para el desarrollo turístico ha implicado y seguirá implicando la expropiación de tierras campesinas e indígenas. La consecuencia es el desplazamiento de población en nombre de un supuesto desarrollo.

---

5 El PPP, es un plan de gran envergadura para la región mesoamericana (que comprende Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá) presentado como un programa de “desarrollo” y de integración con el que se relanzan iniciativas viejas y nuevas.

Particularmente preocupantes son las consecuencias provocadas por la construcción de represas. Más de 45 mil represas en el mundo han inundado alrededor de 400 mil kilómetros cuadrados de tierra y desplazado a más de 50 millones de personas, la mayoría indígenas y campesinos. Muchos de los desplazados no fueron reconocidos o registrados como tales y por lo tanto no fueron reasentados o indemnizados. A la población reubicada rara vez se le restituyó sus medios de subsistencia, ya que los programas de reasentamiento usualmente se centran en el traslado físico y no en el desarrollo económico y social de los afectados<sup>6</sup>. En estos casos es clara la violación del Estado al derecho a la tierra y a la vivienda de las poblaciones afectadas, sin contar las violaciones al derecho a la alimentación, a la salud y al medio ambiente entre otros.

Según relata el informe de la Comisión Mundial de Represas, normalmente cuando se planifican estos proyectos existe una demora importante entre la decisión de construir la represa y el inicio de las obras, lo que se traduce en una renuencia del gobierno a continuar o impulsar nuevas inversiones en zonas que después serán inundadas.

La importancia del derecho a la tierra<sup>7</sup> como parte de los DESC es manifiesta para los pueblos y comunidades indígenas, los agricultores, los campesinos y los pueblos pescadores, para los cuales la tierra es madre y vida. A ella están estrechamente relacionados el derecho a la alimentación, la vivienda, el trabajo, así como los derechos culturales y la misma identidad de la comunidad. Hay que considerar que la privatización de las formas colectivas y comunales de la tenencia de la tierra en general afecta de forma particularmente negativa a las mujeres campesinas e indígenas<sup>8</sup>.

Además, en muchos casos el derecho a la tierra está estrechamente relacionado al derecho a la vivienda<sup>9</sup> porque en general estas poblaciones tienen su casa

---

6 Comisión Mundial de Represas (2000). "Represas y desarrollo. Un nuevo marco para la toma de decisiones". Disponible en: <[www.dams.org/report/](http://www.dams.org/report/)>. Para mayor información sobre estos temas, también se puede consultar: Castro Soto, Gustavo Enrique (2003). *Las represas ¿Desarrollo para quién?*, Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria (CIEPAC), <[www.ciepac.org](http://www.ciepac.org)> y Aguirre, Monti y Switkes, Glenn (2000). *Guardianes de los ríos. Guía para activistas*. Internacional Rivers Network.

7 Numerosos tratados y convenios internacionales y regionales contienen provisiones sobre el derecho a la tierra y los derechos relacionados (en particular, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo).

8 Para mayores detalles ver Monsalve, Sofía (s.f.). "Comentario sobre las políticas de tierra y desarrollo rural del Banco Mundial". Documento de trabajo de la "Campaña Global por la Reforma Agraria" de la Red Internacional para la Información y Acción por el Derecho Humano a la Alimentación (FIAN, por sus siglas en inglés) y Vía Campesina.

9 El derecho a la vivienda está reconocido, además de en otros instrumentos internacionales, en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 11 del PIDESC como parte del derecho a un nivel de vida adecuado. En 1991 el Comité DESC emitió la Observación General N° 4 sobre el

construida en la tierra que trabajan o en lugares cercanos a los campos. Al violarse el derecho de un campesino o un indígena a la tierra se viola también su derecho a la vivienda porque el asentamiento en una cierta zona ya no garantizará la cercanía con la fuente de trabajo y subsistencia. El campesino se verá obligado a trasladarse y al hacerlo será forzado a abandonar sus costumbres, los lugares sagrados, su forma de alimentación y de vida.

Al mismo tiempo, cada vez que el Estado viola el derecho a la tierra de un campesino pone en riesgo su derecho humano a alimentarse. Si el Estado permite que en el marco del PPP se impulsen los monocultivos, que se manipule la herencia genética, que la agricultura se industrialice con menoscabo del medio ambiente, si además no reglamenta la entrada de los productos alterados genéticamente y no informa sobre los posibles riesgos a la salud, pone gravemente en riesgo el derecho a la alimentación, a la salud y al medio ambiente de sus ciudadanos<sup>10</sup>.

Los tratados comerciales, la creciente industrialización y los megaproyectos han provocado graves daños al medio ambiente con los consecuentes efectos negativos para la salud. Por ejemplo, en muchos países la construcción de represas ha sido causa de enfermedades por crear un hábitat en el que sobreviven insectos y otros vectores de parásitos o por provocar cambios ecológicos. La contaminación de lagos y aguas en un gran número de países ha afectado seriamente la capacidad de los pueblos pescadores de ganarse la vida con su trabajo tradicional. Asimismo existen pruebas suficientes de los problemas de salud provocados por la contaminación del aire y del agua a causa de los efluentes provenientes de las fábricas. Hay que considerar también que los desplazamientos, en este caso provocados por los megaproyectos, pueden violar el derecho a la salud por los efectos negativos que implican a nivel psicológico, de manera particular para mujeres y niños.

En paralelo, el concepto de “desarrollo” que se maneja oficialmente, y que se relaciona a la construcción de la infraestructura del PPP, conlleva un proceso de privatización que incluye la energía eléctrica con todos sus insumos: agua, gas,

---

derecho a una vivienda adecuada donde afirma que más que en un sentido estricto (cobijo, tejado por encima de la cabeza) debe considerarse más bien como “el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”. Se especifican allí los elementos centrales que componen este derecho así como las obligaciones generales de los estados en esta materia. Documentos disponibles en: <[www.hic-al.org/doconu.html](http://www.hic-al.org/doconu.html)>.

- 10 A partir de 1996 Vía Campesina ha introducido el concepto de soberanía alimentaria como el derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas agropecuarias y, en materia de alimentación, a proteger y reglamentar la producción agropecuaria nacional y el mercado doméstico a fin de alcanzar metas de desarrollo sustentable, a decidir en qué medida quieren ser autodependientes, a impedir que sus mercados se vean inundados por productos excedentarios de otros países que los vuelcan al mercado internacional mediante la práctica del *dumping*, y a darle preferencia a las comunidades locales pescadoras respecto al control del uso y los derechos sobre los recursos acuáticos. En: <[www.viacampesina.org](http://www.viacampesina.org)>.

carbón y yacimientos geotérmicos. Digámoslo claramente: procesos de privatización que favorecen el desarrollo de los negocios, el crecimiento del mercado, el aumento de las ganancias y no la mejora del nivel de vida de la gente. Contrariamente a lo que se implementa con fervor, ahora en nombre de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, hay pruebas más que suficientes, presentadas por diversas voces, de que a nivel mundial, a medida que el proceso de privatización se profundiza y acelera, se erosionan los derechos humanos de las personas y comunidades a la vivienda, el agua y el saneamiento.

Tomemos a modo de ejemplo el caso del agua. En los instrumentos internacionales resulta muy claro que sin el acceso al agua potable el derecho a la vivienda pierde su significado. A su vez, se define el derecho humano al agua como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”<sup>11</sup>. Desde una perspectiva de derechos humanos, podemos afirmar que en términos generales y en base a las experiencias ya vividas en diversos países, la privatización del agua ha tenido como consecuencias: a) el alza de tarifas, la pérdida de empleo y en muchos casos incluso el deterioro de la calidad del servicio, con los graves riesgos sanitarios que eso implica para la población; b) la reducción del acceso de los pobres a los servicios sociales básicos – muchos de ellos terminan pagando hasta 20 veces más que los ricos por el agua<sup>12</sup> y esta situación los obliga a reducir el uso; c) la reducción de la responsabilidad y el control local, tanto gubernamental como ciudadano, frente a las empresas transnacionales que resultan más o menos impunes<sup>13</sup>.

### *Nuestras tareas pendientes*

Junto con el fortalecimiento de los procesos y los actores sociales organizados (capacitación, articulación, movilización), desde hace muchos años HIC trabaja a nivel internacional con diversas instancias de la ONU en particular en lo que se refiere a la conceptualización del derecho a la vivienda, la prevención de los desalojos y desplazamientos forzados y sobre todo en la definición más precisa de las obligaciones de los estados en esta materia. Sabemos que el papel no alcanza; que los derechos no van a volverse una realidad solo por el hecho de estar escritos.

---

11 Observación General N° 15 del Comité DESC de la ONU (2002). Disponible en: <[www.hic-al.org/doconu.html](http://www.hic-al.org/doconu.html)>.

12 UN-Hábitat y Consejo Colaborador de Abastecimiento de Agua y Saneamiento (2002). “WSSCC and Un-Habitat Call for Urgent Action to Ardes Water and Sanitation crisis”. Comunicado de prensa, 29 de enero.

13 Kothari, Miloon (2003). “La privatización de los derechos humanos: el impacto de la globalización en la vivienda digna, el agua y el saneamiento”. En: Social Watch (2003). *Informe 2003. Los pobres y el mercado*. Montevideo: ITeM.

Pero también sabemos que para poder pelear mejor por su realización, por su concreción, tenemos que pelear primero por su reconocimiento (todavía hay países en América Latina y en el resto del mundo que ni siquiera reconocen el derecho a la vivienda en su Constitución).

Constatamos que, en particular a partir de la reunión de la Organización Mundial del Comercio en Seattle en 1999, muchos grupos de la sociedad civil han empezado a adoptar el lenguaje y los principios de los derechos humanos como contrapeso de la economía neoliberal. A casi 30 años de la constitución de nuestra Coalición, estamos frente a un desafío muy fuerte, que es justamente cómo incorporar en la agenda de lucha (en el discurso y en las herramientas) de las organizaciones y movimientos sociales el enfoque y la estrategia de los derechos humanos.

El otro gran desafío que como sociedad civil organizada a nivel planetario tenemos es el de construir la fuerza necesaria para ser capaces de exigir a nuestros gobiernos, a todos los niveles, que esos tratados, pactos y declaraciones que ratifican respecto a respetar, promover y garantizar los derechos humanos (relacionados con la autodeterminación, la participación, la no-discriminación, un nivel de vida adecuado, la alimentación, la vivienda, el trabajo y la educación, así como los derechos específicos de las mujeres, las poblaciones indígenas y los niños) se cumplan en tanto obligaciones contraídas con la misma o mayor pulcritud con la que actualmente se atienden los tratados y acuerdos comerciales y los lineamientos recetados por los organismos multilaterales. Por acuerdo de las naciones, los instrumentos de derechos humanos constituyen legislación internacional con carácter vinculante para nuestros gobiernos (obligaciones del Estado para con sus ciudadanos) y deberían estar siempre por encima de los acuerdos comerciales que solo representan – las pruebas sobran – negocios para unos cuantos y más pobreza para las mayorías. ■

# El desafío de relacionar la pobreza y las violaciones a los derechos humanos

Raúl Cubas<sup>1</sup>

• PROGRAMA VENEZOLANO DE EDUCACIÓN-ACCIÓN EN DERECHOS HUMANOS (PROVEA)

Existe un consenso mundial en considerar que la pobreza es en sí misma una violación de los derechos humanos que somete a millones de personas a una vida en que la dignidad humana no existe como tal.

En ese sentido, cabe recordar que en 1993, la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de Naciones Unidas afirmó que la pobreza extrema y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana. Posteriormente, en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995, celebrada en Copenhague, los Estados se comprometieron a diseñar políticas, estrategias y acciones concretas encaminadas a la erradicación de la pobreza. La Declaración de Copenhague reafirmó que el derecho al desarrollo, el cual implica la erradicación de la pobreza, es un derecho humano fundamental. Por otra parte, la relación entre pobreza y derechos humanos está puntualizada en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, formulada en el año 2000, en la cual 189 países se comprometieron a defender la Declaración Universal de Derechos Humanos y a promover los derechos de la mujer.

Por a pesar de la existencia de estos compromisos de la comunidad internacional, la realidad señala que una mayoría de la humanidad vive en la pobreza, lo que le impide acceder o disfrutar de los derechos humanos contemplados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, tales como el derecho a la vivienda, a un nivel de vida adecuado, a la educación, a la protección de la salud, al trabajo, a la vida y a participar en la vida social cultural, civil y política, entre otros.

Por ello, para monitorear este compromiso asumido por los Estados y contribuir a cambiar esta indigna realidad, es importante que las organizaciones políticas, sociales y de derechos humanos desarrollen actividades de control social que prioricen la evaluación de la responsabilidad de los Estados en el cumplimiento de las metas de erradicación de la pobreza, lo que supone identificar y reafirmar la necesidad de incluir en dicha evaluación los indicadores de violaciones a los derechos humanos, en especial de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

---

1 Miembro asociado de Provea.

La existencia de indicadores para evaluar la responsabilidad de los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales y nacionales en relación con los derechos humanos, es una necesidad de primer orden. Como bien lo afirma la socióloga y defensora de los derechos humanos Ligia Bolívar, “Esto supone, por una parte, analizar críticamente los indicadores existentes – generalmente utilizados con finalidades válidas, pero diferentes a las del campo de los derechos humanos – y por otra parte, la identificación de indicadores existentes o creados a partir de necesidades propias del análisis desde la perspectiva de derechos humanos.”<sup>2</sup>

Es evidente que la principal limitación “es la idoneidad de los indicadores para reflejar adecuadamente la satisfacción de las responsabilidades del Estado en cuanto al derecho a la salud, pues los indicadores no han sido diseñados desde una perspectiva de derechos humanos, por lo que ciertos elementos, tales como la posible discriminación hacia determinados sectores de la población, no son adecuadamente reflejados; igualmente, algunos indicadores están diseñados en función de evaluar la ejecución de políticas públicas, por lo que la información que reflejan es irrelevante o marginal para propósitos de derechos humanos.”<sup>3</sup> Esta dificultad se presenta tanto para los indicadores actuales de medición de la pobreza, como para los indicadores relacionados con los derechos humanos, en particular los DESC.

Otra problemática que se presenta con los indicadores es la necesidad de diferenciar las diversas gradaciones de las violaciones a los derechos humanos: a) violaciones que obedecen a una discriminación producto de políticas de los gobiernos; b) violaciones que son producto de la incapacidad gubernamental para llevar a cabo sus obligaciones en materia de derechos humanos; y c) violaciones relacionadas con la indiferencia o negligencia de los gobiernos o funcionarios de los mismos. De esta manera se precisa más claramente la responsabilidad de los Estados y se contribuye a “despolitizar” las evaluaciones realizadas.

En este sentido, Danilo Türk, Relator Especial del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas, al abordar el tema afirma que: “Los indicadores pueden contribuir a revelar algunas de las dificultades con que se tropieza en la aplicación de estos derechos [...] ayudar a desarrollar el contenido básico de algunos de los derechos menos elaborados [...] pueden ser un medio para evaluar los progresos que se hagan a lo largo del tiempo para lograr la aplicación de estas normas [...]

---

2 Bolívar, L. (1998). “La salud como derecho humano. Marco nacional e internacional de protección del derecho humano a la salud”, Serie “Aportes” N° 3. Segunda Edición. Provea. Caracas, p. 76.

3 *Ibid.*

pueden ofrecer información acerca del grado en que se goza o no se goza de ciertos derechos en el ámbito de los Estados.”<sup>4</sup>

La utilización de indicadores para monitorear la erradicación de la pobreza y la vigencia de los derechos humanos debe realizarse desde una perspectiva crítica de manera de superar o neutralizar las deficiencias que éstos presenten. Como bien lo afirma la investigadora venezolana Vícmar Morillo, la utilización de indicadores de derechos humanos debe “permitir un análisis tanto cuantitativo como cualitativo del cumplimiento de las obligaciones generales del Estado (reconocimiento legislativo, adopción de medidas hasta el máximo de los recursos disponibles, etc.), así como las específicas de cada derecho. No deben limitarse a compilaciones de datos estadísticos; además de criterios numéricos, es importante desarrollar criterios, principios y estimaciones de los DESC [y la pobreza] que puedan convertirse en indicadores.”<sup>5</sup> Se hace necesario, por un lado, desarrollar la construcción de indicadores más idóneos, desarrollando criterios, principios y estimaciones de realización de los DESC; y por otro, relacionar éstos con aquellos indicadores relacionados con las mediciones de la pobreza.

### *La experiencia del Informe Anual de Provea en la inclusión de indicadores sobre derechos humanos*

Desde 1989, el Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos (Provea), viene desarrollando en Venezuela la evaluación de la situación de los derechos humanos, en especial los DESC, que se traduce en investigaciones que se incluyen en un Informe Anual<sup>6</sup>, que se presenta a la opinión pública el 10 de diciembre, Día Mundial de los Derechos Humanos.

Aunque hasta el día de hoy no existe una evaluación y sistematización institucional de esta experiencia de investigación, es posible compartir y describir la evolución de la elaboración, construcción y utilización de indicadores en el análisis y evaluación de las políticas públicas aplicadas por el estado venezolano en materia de derechos humanos, y en especial las relacionadas con los DESC.

---

4 Türk, D. (1993). *El Nuevo Orden Económico Internacional y la Promoción de los Derechos Humanos*. Naciones Unidas, Consejo Económico y Social. Ed. Comisión Colombiana de Juristas. Santa Fé de Bogotá, p. 153.

5 Morillo, V. (2003). *Marco Básico del derecho humano a la vivienda adecuada*. Provea. Mimeo. Caracas, p. 49 y 50.

6 El Informe Anual de Provea incluye el análisis y evolución de nueve derechos civiles y políticos (vida, libertad, integridad, manifestar, acceso a la justicia, libertad de expresión, asilo y refugio y derechos de las personas detenidas y encarceladas) y nueve derechos económicos, sociales y culturales (alimentación, seguridad social, laborales, salud, educación, vivienda, tierra, derechos de los pueblos indígenas y ambiente sano).

Desde un principio, la elaboración, construcción y utilización de indicadores se enfocó tanto en los derechos civiles y políticos como en los DESC. A manera de ejemplo, en la evaluación del derecho a la vida se incluyó la descripción de “patrones de conducta” de los funcionarios policiales o militares, que describían las circunstancias en que ocurrían las muertes de personas en el país. Estos indicadores de patrones de conducta incluyen muerte por: ejecuciones (cuando el funcionario de seguridad, en funciones de servicio o no, dispara con el objetivo de causar la muerte de la víctima indefensa); negligencia (muertes producidas por descuido, omisión, impericia o imprudencia de los funcionarios de seguridad en ejercicio de sus funciones); aplicación de torturas, malos tratos o penas crueles y degradantes (muertes producidas a consecuencia de la aplicación de torturas por funcionarios de seguridad, en el marco de operativos o teniendo las personas bajo su custodia); uso excesivo de la fuerza (muertes producidas cuando funcionarios de seguridad, pudiendo implementar mecanismos pacíficos de disuasión, utiliza la fuerza o la implementa de manera desproporcionada); y uso indiscriminado de la fuerza (muertes producidas cuando el funcionario de seguridad, en aras de solucionar un conflicto real o aparente, actúa indiscriminadamente sobre la población y no sobre el causante o victimario).

Similares indicadores se elaboraron y utilizaron en el análisis de otros derechos civiles y políticos, los que permitían contextualizar las circunstancias en que se producían las violaciones a esos derechos por parte de los agentes estatales. Para profundizar el análisis, se utiliza también otro tipo de indicadores que permiten poner de manifiesto circunstancias de exclusión o discriminación que afectan a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Siguiendo con el derecho a la vida, se construyeron indicadores que permitían identificar los grupos poblacionales afectados por edad, sexo, condición socio-económica y/o étnica. Esto llevó a que inmediatamente se identificara a la población joven, masculina y pobre como la mayoritariamente afectada por la actuación de los cuerpos de seguridad.

En el caso del derecho a la libertad de expresión, los indicadores base utilizados por Provea para evaluar las violaciones son los siguientes: a) Violaciones a la obligación de respeto a la libre expresión por victimarios (identifica a organismos oficiales responsables); b) Violaciones a la obligación de protección según victimario (identifica a los sectores victimarios no protegidos por el Estado); c) Violaciones a la libertad de expresión según tipo (identifica seis tipos de modalidades: censura, amenazas, ataques o agresiones, restricción judicial, restricción legal y restricción administrativa).

Particularmente, en el caso de los DESC, la elaboración y utilización de indicadores en la evaluación de políticas públicas es esencial y compleja. En su experiencia Provea ha comprobado que las estadísticas, necesarias y de suma utilidad para la evaluación

de la implementación de políticas públicas, suelen esconder lo que realmente se necesita saber desde una perspectiva de análisis de derechos humanos, ya que las mismas operan con promedios. Al respecto, afirma la Relatora de Naciones Unidas para el derecho a la educación, Katarina Tomasevski: “Los promedios estadísticos camuflan todo tipo de falencias en cuestiones de género, raza, etnia, lengua o clase social, las cuales son cruciales desde la perspectiva de derechos humanos, pues tales faltas suelen corresponder a discriminaciones internacionalmente prohibidas.”<sup>7</sup>

Esta realidad tomada en cuenta por Provea ha permitido profundizar la evaluación de las políticas públicas en el caso de los DESC. Es así que la evaluación de estadísticas oficiales y privadas incluye la utilización de indicadores que permitan identificar violaciones a los DESC por discriminación geográfica, social, étnica o de género. En el caso del derecho a la salud resulta claro que al abordar la evaluación de las campañas de vacunación no basta saber el número de personas vacunadas a nivel nacional, sino que se debe analizar si llega a todas las regiones, sobre todo, a las rurales o áreas pobladas por etnias indígenas o dentro de ellas, si abarca a poblaciones nómades.

Asimismo, en cuanto a la evaluación de la distribución del presupuesto asignado al gasto en salud no basta con evaluar el volumen asignado de recursos, sino que es igualmente importante considerar los criterios de asignación y distribución de esos recursos. Por ejemplo, una situación que nos llama a reflexión es el gasto privado en salud que invierte el Sistema Público Nacional de Salud venezolano. Frente a la crisis persistente del sector público de salud, el gobierno central deriva una gran cantidad de recursos por concepto de aseguramiento privado de atención médica en beneficio de los trabajadores del sector público. Lo cual genera una situación de inequidad entre las personas que cuentan con una relación formal de trabajo y las personas que conforman el sector informal laboral del país.

En otros derechos, como el derecho a la tierra, Provea construyó indicadores que vinculan la realización de este derecho social con la vigencia de derechos políticos relacionados. Por ejemplo, se elaboró un indicador sobre el grado de cumplimiento de las Normas de Naciones Unidas sobre desalojos con el objetivo de minimizar la violencia estatal en el tratamiento de los conflictos por la tenencia de la tierra. Adicionalmente, a partir 2000, se elaboró un indicador que da cuenta del número de campesinos o productores agrarios asesinados en ese tipo de conflictos, desagregando la identificación de los victimarios (sicarios u agentes estatales) y estado de la investigación judicial de las denuncias.

---

7 Tomasevski, K. (2004). “Indicadores del derecho a la educación”. Ponencia presentada en el XXII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos del IIDH. Costa Rica, Julio 2004.

A partir de 2000, la necesidad de mayor capacidad analítica llevó a Provea a desarrollar un proyecto de elaboración de Marcos Teóricos Metodológicos Básicos (MTMB) de cada uno de los derechos incluidos en el Informe Anual<sup>8</sup>. La justificación de esta importante iniciativa establecía que: “Definir y acotar su contenido, precisar cual es el bien que protegen, cuales son los medios y garantías de esta protección legal y cuales las obligaciones del Estado frente a la población [...] La progresividad de los derechos humanos, producto de las diversas luchas sociales, va ampliando su contenido y garantías de protección, lo que obliga a la actualización permanente de cualquier manual de definición e instrucciones.”<sup>9</sup>

El desarrollo de estos MTMB permitió la sistematización e identificación de los indicadores utilizados para evaluar cada derecho. A modo de ejemplo, en el caso del derecho a la seguridad social se presentan 33 indicadores, algunos de los cuales son los siguientes: presentación adecuada y oportuna de las Memorias Anuales ante la OIT; número de denuncias por discriminación por orientación sexual en el acceso a las prestaciones de la seguridad social, número y facilidad de acceso de instancias de participación de los asegurados; porcentaje de mujeres protegidas por la seguridad social o tiempo de mora en el pago de las prestaciones de la seguridad social, entre otros.

En cuanto al derecho a la educación, algunos de los 35 indicadores identificados son: relación entre el gasto público dedicado a la educación y situación de exclusión educativa según motivos de discriminación prohibidos internacionalmente; número de escuelas donde se enseña el idioma materno de los grupos étnicos y raciales en relación con el número de niños de esos grupos en cada región; porcentaje de la población en edades correspondiente a la enseñanza primaria que no asiste a la escuela; y número de denuncias sobre imposición de enseñanza religiosa o de dogma o pensamiento hegemónico no plural en las escuelas públicas.

Este proyecto, aún inconcluso, nos permitirá contar en un futuro próximo con una sistematización del cuerpo normativo internacional y nacional de los DESC, al tiempo que nos permitirá exponer al debate público cada uno de los indicadores utilizados para evaluar la implementación de estos derechos por parte de los Estados.

---

8 Hasta 2006 se editaron los MTMB correspondientes a los siguientes derechos humanos: Seguridad Social, Educación, Vivienda, Asilo, Personas privadas de libertad, Vida, y Libertad Personal. Están disponibles en: <[www.derechos.org.ve](http://www.derechos.org.ve)>.

9 Provea (2005). “Textos Jurídicos, Teóricos y Otros recursos para la protección y defensa de los DESC”. Serie “Aportes” N° 12. Caracas.

Asimismo, Provea ha presentado Informes Alternativos ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas<sup>10</sup> en los cuales la utilización crítica de los indicadores sobre DESC utilizados de manera regular en los Informes Anuales fue de suma utilidad para contrarrestar las afirmaciones contenidas en el Informe del Estado Venezolano. En relación a este tema, cabe destacar que el Comité en sus Observaciones Finales recomienda al Estado Venezolano “que elabore un sistema mejor de estadísticas nacionales sobre los derechos enunciados en el Pacto”, y en particular, le pide que “suministre información que comprenda datos estadísticos pertinentes sobre incidencia de la violencia, la situación general de la vivienda, el desahucio forzoso y el estado de la reforma agraria en Venezuela. El Comité recomienda además al Estado Parte que facilite información sobre las disposiciones tomadas a ese respecto.”<sup>11</sup> Para Provea esta recomendación supone un importante aporte a la labor de control social que desarrollan las organizaciones de derechos humanos con la utilización de indicadores sobre derechos humanos idóneos y confiables.

Es evidente que la construcción y utilización de indicadores sobre la realización de los DESC y su relación con la pobreza, es un camino largo y no exento de dificultades que los defensores de derechos humanos debemos afrontar. Más allá del método de evaluación o medición, la clave es relacionar esos datos con la violación, por acción u omisión del Estado, de los derechos humanos de la población afectada por la exclusión que supone la condición de pobreza.

Estamos convencidos de que las dificultades se sortean con una práctica social y política que avale los descubrimientos que surgen de las investigaciones en el campo de los DESC y la pobreza. Ya en 1990, cuando el paradigma neoliberal estaba en su apogeo, Provea afirmaba que: “Los planes de ajuste estructural de la economía (PAE) que aplica el gobierno venezolano violan por sus efectos y consecuencias los derechos humanos de la mayoría de la población venezolana...” Recibió por ello críticas no solo del sector gubernamental sino incluso de algunos sectores minoritarios de la propia comunidad de derechos humanos, que afirmaban que tal afirmación era una irresponsabilidad pues no se contaba con elementos probatorios. Y resulta que los indicadores de derechos humanos utilizados para analizar la aplicación de los PAE eran claros: había para ese

---

10 En mayo de 2001, Provea presentó el “Informe Alternativo al Segundo Informe presentado por el Estado Venezolano al comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas” y el “Informe Alternativo sobre el Derecho a la Alimentación adecuada en Venezuela”.

11 Naciones Unidas (2001). “Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Venezuela”. E/C.12.1/Add.56. 21 de mayo.

entonces un claro aumento de las violaciones a los derechos civiles y políticos de los sectores populares que protestaban la implementación de una política económica que generaba violaciones a los DESC, que se traducían por ejemplo, en un incremento del desempleo o en el incremento de la población en condición de pobreza.

El tiempo nos dio la razón: hoy el paradigma neoliberal está herido de muerte – aunque aún subiste. Esperamos que en el futuro podamos ver los resultados del actual proceso continental en el cual luchadores sociales y defensores de derechos humanos se encuentran abocados a combatir la pobreza y la violación de los derechos humanos. La pobreza se caracteriza por la exclusión y la falta de poder para reivindicar derechos legítimos, y acabar con ella es la tarea. ■

# Algunas reflexiones e interrogantes en la compleja intersección de discriminaciones en la pobreza

Iliana Pereyra Sarti

• RED DE EDUCACIÓN POPULAR ENTRE MUJERES

En este breve espacio queremos compartir algunas reflexiones desde nuestras concepciones, y también desde nuestra práctica, no solas como Red de Educación Popular entre Mujeres de América Latina y el Caribe sino también desde la articulación a nivel regional y global con otras redes de mujeres y con otros movimientos sociales.

En efecto, nuestros marcos de referencia frente al tema de derechos humanos y pobreza se enriquecen con el desarrollo de programas de género y ciudadanía, y género y economía cruzados por la educación, y también en la interlocución con actores/as muy diversos en los niveles locales, nacionales y globales, en los que el espacio del Foro Social Mundial es uno de los ejemplares.

En primer término, entendemos que la situación de pobreza que viven millones y millones de personas en el mundo actual la podemos considerar como el mayor exponente en la sociedad contemporánea de no ejercicio de los derechos humanos. Se violan los derechos humanos, no solo los derechos económicos, sociales y culturales, sino también los derechos sexuales y reproductivos.

El modelo imperante – capitalista, patriarcal y androcéntrico – dificulta las condiciones que permiten el desarrollo del potencial humano. Algunas personas no acceden a las condiciones mínimas para poder actuar en la sociedad, en función de intereses personales y colectivos. La pobreza está caracterizada por estos elementos.

En segundo lugar, queremos destacar las diferencias entre la población en situación de pobreza. Las cifras son claras al evidenciar que de la población excluida del ejercicio de los derechos en nuestra región la mayor parte son mujeres y de éstas la mayoría son indígenas, afrodescendientes o inmigrantes rurales.

La identidad de género como construcción social determina oportunidades y desarrollo de capacidades desiguales para hombres y para mujeres en la sociedad. También están construidas identidades a partir de la etnia que tradicionalmente

han sido discriminadas, tal es el caso de mujeres y hombres afrodescendientes e indígenas. Como consecuencia, en el caso de las mujeres, a la discriminación por género se suma, en una misma persona, la discriminación étnica.

Por lo tanto, cuando hablamos de no ejercicio de los derechos humanos en la pobreza, desde una perspectiva de género y etnia estamos hablando de una potenciación de identidades discriminadas. Están potenciadas y no sumadas. Este entrecruzamiento se ha denominado interseccionalidad de las discriminaciones.

Reconociendo esta condición en la violación de los derechos humanos queremos dejar algunas preguntas para el debate:

¿Qué significa un enfoque de derechos humanos traducido a un enfoque de ciudadanía? ¿Cómo se orientan las políticas públicas y cuáles son nuestras acciones desde la sociedad civil al respecto?

¿Significa una mirada desde una concepción de carencias? ¿Carente de alimentos, de vivienda, de trabajo, del acceso a la educación? ¿Significa una mirada para orientar las políticas hacia una compensación de déficit?

¿O significa una mirada para reconocer esa especificidad de discriminación, donde se están potenciando discriminaciones?

¿O tendríamos que pensar en una agenda donde se estén cruzando la concepción de género, por etnia, y también por la situación de ruralidad?

Nos parece importante poder pensar en una especificidad de agenda desde una concepción de interseccionalidad de las agendas. ■