

# REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS  
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS

# 50

Julio - Diciembre 2009

 **Asdi**  
AGENCIA SUECA  
DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL PARA  
EL DESARROLLO

  
**Embajada Real de  
Dinamarca**

  
**REAL EMBAJADA DE NORUEGA**



REVISTA  
IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme  
Instituto Interamericano de Direitos Humanos  
Inter-American Institute of Human Rights

© 2009, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista  
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos  
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)  
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-  
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

I. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

*Coordinación editorial, corrección de estilo y diagramación: Marisol Molestina.*

*Portada y artes finales: Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH.*

*Impresión litográfica: Litografía Universal S.A.*

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

*Se solicita atender a las normas siguientes:*

1. Se entregará un documento en formato digital que debe ser de 45 páginas, tamaño carta, escritos en Times New Roman 12, a espacio y medio.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, telef., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US \$35,00. El precio del número suelto es de US\$ 21,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: [s.especiales2@iidh.ed.cr](mailto:s.especiales2@iidh.ed.cr).

# Índice

<b>Presentación</b> .....	7
<i>Roberto Cuéllar M.</i>	

## **Mensajes de inauguración**

<i>Del Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Roberto Cuéllar M.</i> .....	13
<i>De la Presidenta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Sonia Picado Sotela</i> .....	17
La profecía que no debemos arrojar al fuego.....	19
<i>Del Presidente de la República de Costa Rica, Óscar Arias Sánchez</i>	

## **Introducción al XXVII Curso**

Acceso a la justicia con inclusión: un compromiso permanente .....	29
<i>Roberto Cuéllar M.</i>	

## **Ponencias seleccionadas**

Integralidad de los derechos humanos. Exigibilidad de los derechos colectivos y acceso a la justicia de las personas en condición de pobreza .....	53
<i>Mónica Pinto</i>	
Pobreza, derechos humanos y políticas públicas: aspectos conceptuales y propuestas metodológicas.....	73
<i>Eitan Felner</i>	
Acceso a la justicia en el ámbito interamericano. Análisis crítico y perspectivas futuras .....	105
<i>Nelson Camilo Sánchez</i>	
Notas sobre acceso a la justicia y derechos sociales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos .....	131
<i>Óscar Parra Vera</i>	
Acceso a la justicia, Estado de Derecho y garantías institucionales.....	159
<i>Hernán Salgado Pesantes</i>	

---

Acceso a la justicia de las mujeres.....	173
<i>Line Bareiro y Marcela Zub Centeno</i>	
El acceso a la justicia de niños, niñas y jóvenes.....	191
<i>María de Jesús Conde</i>	
Atención integral a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Algunos apuntes desde la victimología.....	209
<i>David Lovatón Palacios</i>	
Experiencias de acceso a la justicia en América Latina.....	227
<i>David Lovatón Palacios</i>	
Educación en derechos humanos y acceso a la justicia: retos de las escuelas judiciales en capacitación para una justicia inclusiva.....	283
<i>Alfredo Chirino Sánchez</i>	
Reforma policial para la seguridad ciudadana con justicia, equidad y derechos humanos.....	311
<i>Francisco Javier Bautista Lara</i>	

### **Trabajos académicos**

La Convención sobre los Derechos del Niño: el cambio de paradigma y el acceso a la justicia .....	351
<i>Shirley Campos García</i>	
Estado, globalización y derechos indígenas: una mirada a la situación de los pueblos indígenas en México .....	379
<i>Leopoldo Francisco Maldonado Gutiérrez</i>	

## Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos se complace en presentar el número 50 de su Revista IIDH, correspondiente al segundo semestre de 2009. En la presente edición de esta revista académica se recogen algunos de los mensajes y ponencias ofrecidas en el marco del *XXVII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Acceso a la justicia e inclusión*, así como dos de los trabajos presentados por participantes que optaron por obtener el certificado académico.

El trabajo de promoción y educación en derechos humanos que realiza el IIDH dirigido a los más variados sectores sociales, profesionales y políticos, encuentra su expresión paradigmática en el Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos que se lleva a cabo anualmente. Entre más de 3200 ex alumnos y ex alumnas se cuenta buena parte de los y las líderes y activistas de derechos humanos en el Continente.

Desde su creación en 1983, el Curso constituye una ocasión única para que sectores muy variados, a menudo con posiciones divergentes, se encuentren y dialoguen sobre sus concordancias y diferencias, en un plan académico basado en los principios de tolerancia y respeto. Es así como personas funcionarias de las ONG y de las instancias gubernamentales de todos los países del Continente, integrantes de distintas iglesias, docentes, investigadores, estudiantes, periodistas, policías, militares, activistas, jueces, legisladores y profesionales de variadas disciplinas reciben conferencias de reconocidos especialistas internacionales, pero también encuentran espacios para intercambiar información y opiniones, generar conocimientos, plantear proyectos o definir propósitos comunes.

Por otro lado, el Curso ha tenido la capacidad de readecuarse, en su temática y metodología, a las necesidades y retos que la cambiante realidad latinoamericana presenta para los diversos sectores, convirtiéndose de ese modo en un espacio académico de vanguardia en la capacitación en derechos humanos, a través de una afortunada combinación de permanencia e innovación.

A partir de 2000 el número de la revista correspondiente al segundo semestre de cada año recoge los materiales producto de este Curso, adquiriendo un carácter monográfico; lo hace desde que la dirección del IIDH dio inicio a una estrategia centrada en el enfoque en tres grupos de derechos: participación política, acceso a la justicia y educación en derechos humanos; a su vez analizados mediante tres ejes transversales: equidad de género, diversidad étnica y participación de la sociedad civil. Más adelante se agregaría otro grupo de derechos: los económicos, sociales y culturales; así como la preocupación que atiende hoy la estrategia institucional: la realización de los derechos humanos vista desde la perspectiva de la extrema pobreza y desigualdad.

Esta edición de la Revista incluye al inicio los mensajes de inauguración del XXVII Curso Interdisciplinario, a cargo del Presidente de la República de Costa Rica, Óscar Arias Sánchez, de la Presidenta del IIDH, Sonia Picado Sotela, y de mi persona, como Director Ejecutivo de este Instituto Interamericano. A ellos sigue un artículo de introducción a la temática, preparado por quien suscribe como primera lección del Curso, y una amplia sección que recoge, en el orden de presentación, algunas de las ponencias centrales que formaron parte del bagaje académico del XXVII Curso. Se incluye el texto de las ponencias de expertos y expertas tales como Mónica Pinto (Argentina), Hernán Salgado Pesantes (Ecuador) y Line Bareiro (Paraguay), integrantes de la Asamblea General del IIDH, así como de Eitan Felner (Argentino), Nelson Camilo Sánchez (Colombia), Óscar Parra (Colombia), María de Jesús Conde (España), David Lobatón (Perú), Alfredo Chirino (Costa Rica) y Francisco Javier Bautista Lara (Nicaragua). La edición cierra con dos de los trabajos académicos, presentados por Shirley Campos García (Costa Rica) y Leopoldo Francisco Maldonado Gutiérrez (México) para obtener el certificado académico correspondiente.

Los estudios del Curso XXVII los enfocamos en concreto a la cuestión del acceso a la justicia desde la realidad del derecho de los pobres y de las comunidades en extrema pobreza, como herramientas para la reclamación y el cambio de políticas públicas. Así, se trató

de explicitar el concepto histórico de los derechos humanos desde la visión de la justicia distributiva. Es decir, plantear con precisión teórica qué parte de la lucha por los derechos humanos está controlado en el empeño por la implantación de criterios de justicia universalmente válidos para reparar el daño material y moral a la dignidad humana de las personas y comunidades en extrema pobreza. ¿Cuáles son las implicaciones de la desigualdad estructural y la idea del derecho/justicia desde los derechos humanos de los pobres? En este sentido, la práctica motivadora y creativa del Curso XXVII, como lo indican los trabajos y conferencias de la Revista 50 del IIDH, fue llevada hacia el examen de las condiciones y requerimientos, y a la modificación de políticas públicas para acceder a la justicia desde la injusta dimensión de la pobreza crítica en la región, que afecta a más de 200 millones de seres humanos. La Revista 50 marca esa “ruta por construir en el sistema interamericano” que el IIDH avizoró desde 2006. La pobreza es causa de violaciones a los derechos humanos e interpela el doble enfoque del discurso contaminado de mucha hipocresía y de la retórica con la que soslaya la falta de responsabilidad en el cumplimiento de derechos fundamentales. Finalmente, esta Revista 50 del IIDH contiene una interpelación a la ciencia del derecho por insuficiente y a la praxis política por sospecha de fomentar el modelo excluyente y agravado al daño que hace al derecho de todos y todas, al perpetuar la desigualdad social y no lograr revertir ni siquiera la extrema pobreza en detrimento de los derechos humanos.

Agradecemos a las autoras y autores por sus interesantes aportes y perspectivas; dejamos abierta la invitación a todas aquellas personas que deseen enviar sus trabajos a la consideración del Comité Editorial de la Revista IIDH. Aprovechamos la oportunidad para agradecer, asimismo, a las agencias internacionales de cooperación, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de Estados Americanos, universidades y centros académicos, sin cuyos aportes y contribuciones la labor del IIDH no sería posible.

*Roberto Cuéllar M.*  
*Director Ejecutivo, IIDH*



## **Ponencias seleccionadas**

# **Pobreza, derechos humanos y políticas públicas. Aspectos conceptuales y propuestas metodológicas**

*Eitan Felner\**

En un texto que lograría celebridad, Jonathan Swift presentó, en 1729, “una modesta proposición para impedir que los niños de los pobres en Irlanda sean una carga para sus padres o su país, y hacerlos provechosos para la sociedad”. La misma consistía en que las clases pudientes, tras alimentar a esos niños debidamente, se los comieran. Así lo cuenta el filósofo argentino Santiago Kovadloff en un artículo titulado *La pavorosa naturalidad de la miseria*. A la propuesta de Swift, Kovadloff agrega su propio comentario irónico:

Las masas y los hambrientos, sin embargo, no sólo sobrevivieron a esta propuesta. Las llamadas sociedades del bienestar los producen y reproducen con regularidad, de modo que por doquier se los ve multiplicarse y expandirse. Hoy son legión y su abundancia prueba que el desarrollo y la exclusión, administrados por la perversidad, siguen siendo fenómenos complementarios<sup>1</sup>.

La pavorosa naturalidad con la que se acepta muchas veces la pobreza se debe quizás a la magnitud y persistencia del problema. Como señaló el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) en su Declaración ante la Conferencia Mundial de Derechos Humanos:

Indicadores estadísticos sobre el alcance de las privaciones o sobre la violación de derechos económicos, sociales y culturales han sido

---

\* Investigador y consultor en derechos humanos, especializado en derechos económicos y sociales, desarrollo humano y métodos de investigación. De 2004 a 2008, fue el Director Ejecutivo del Center for Economic and Social Rights. Anteriormente, Director Ejecutivo de B'Tselem, el Centro de Información Israelí para los Derechos Humanos en los Territorios Ocupados y Presidente de la Sección Israelí de Amnistía Internacional. Fue investigador asociado del Carr Center for Human Rights Policy en la Universidad de Harvard.

<sup>1</sup> Kovadloff, Santiago, “La pavorosa naturalidad de la miseria”, *La Nación*, Argentina, 23 de julio de 2006, (disponible al 23 de julio de 2010 en: <[http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=825395](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=825395)>).

citados con tanta frecuencia que tienden a perder su impacto. La magnitud, severidad y constancia de esas privaciones han provocado actitudes de resignación, sentimientos de desesperanza y cierta fatiga de compasión. Las respuestas mudas a esta situación son la consecuencia de la renuencia a caracterizar estos problemas como una negación importante y masiva de los derechos económicos, sociales y culturales. Y a pesar de todo es difícil entender cómo la situación puede realmente ser descrita de alguna otra manera que no sea la mencionada<sup>2</sup>.

Quizás no exista un fenómeno social que impacte tan profundamente sobre el bienestar de tantas personas como la pobreza. La pobreza influye en todos los aspectos de la vida de aquellos que la padecen por su carácter multifacético, inhibe tanto las capacidades individuales de los pobres como sus capacidades en los ámbitos económico, social y político. Como afirmó acertadamente Louise Arbour, cuando era la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

La pobreza significa no sólo insuficiencia de ingresos y de bienes materiales, sino también la falta de oportunidades, de seguridad y de poder; todo ello socava la dignidad humana y exacerba la vulnerabilidad del indigente. Como resultado, los pobres son más susceptibles de morir de enfermedades preventivas; sufren de una mayor tasa de mortalidad infantil como también de un escaso acceso a la educación y a la vivienda adecuada. El crimen y la violencia los afectan más severamente. Es probable que el cambio climático suponga también una carga más pesada para los pobres. Se quedan fuera del proceso de toma de decisiones políticas habitualmente y la justicia permanece fuera de su alcance<sup>3</sup>.

Debido al impacto y a la profundidad como afecta a la vida de millones de hombres, mujeres y niños en el mundo, la pobreza hoy en día está considerada por muchos como el mayor desafío y el problema más grave de derechos humanos en el mundo<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> UN Doc. E/1993/22, Anexo III, párrs. 5 y 7.

<sup>3</sup> Conferencia de Louise Arbour, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la Universidad Federal de Rio de Janeiro, 5 de diciembre de 2007 (disponible al 23 de julio de 2010 en: <<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/519421827327A99CC12573AE004BB519?opendocument>>).

<sup>4</sup> Así lo afirmó Arbour: “Hoy en día, la pobreza prevalece como el desafío más grave para los derechos humano en el mundo”, Día de los Derechos Humanos

El reto que supone la pobreza para el movimiento de derechos humanos no se debe solo a la envergadura y complejidad que tiene el problema sino, también, al hecho de que hasta ahora no se hayan encontrado estrategias adecuadas para convencer a gobiernos y agencias internacionales que analizar el tema de la pobreza desde la perspectiva de los derechos humanos tiene una gran utilidad práctica para su erradicación. Cuando éstos abordan el tema de la pobreza lo hacen, en general, sólo como un problema ligado al tema del desarrollo, ignorando la relación directa que tiene con las obligaciones de derechos humanos. Éste fue el caso, por ejemplo, hace más de una década, en la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social y lo sigue siendo hoy en día, según demuestran los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en los cuales la vinculación pobreza-derechos humanos se estableció solamente *a posteriori*.

Que haya poca presencia y poco margen para los defensores de derechos humanos en los debates sobre desarrollo se debe, en parte, a la renuencia de los Estados a aceptar que deben rendir cuentas en las áreas de política económica y social. Además, me permito sugerir que se debe también en gran parte, a la falta de claridad conceptual sobre la relación entre pobreza y derechos humanos, así como a la escasez de herramientas metodológicas adecuadas que permitan demostrar en situaciones concretas de pobreza, el valor específico que añade una perspectiva de derechos humanos a los análisis de economistas, sociólogos y otros expertos en desarrollo.

Esta conferencia pretende contribuir a esclarecer la relación entre la pobreza y los derechos humanos y proponer un marco metodológico que nos ayude a analizar críticamente las políticas públicas del Estado que contribuyen a perpetuar o exacerbar la pobreza, y de este modo

---

2006, disponible al 23 de julio de 2010 en: <<http://www.un.org/spanish/events/humanrights/2006/>>. Asimismo, en el contexto interamericano, Roberto Cuéllar y otros autores han sostenido desde el Instituto Interamericano de Derechos Humanos que “la pobreza es causa y producto de las violaciones de los derechos humanos, por ello y por su extensión es probablemente el más grave de los problemas de derechos humanos en las Américas”, *Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza. Una ruta por construir en el sistema interamericano*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2007, pág. 11.

determinar cuándo la pobreza puede ser considerada como una violación de los derechos humanos.

## 1. Aspectos conceptuales

La mayoría de los debates teóricos sobre pobreza y derechos humanos gira en torno a la pregunta sobre si la pobreza constituye una violación de los derechos humanos o, en menor medida, es la causa y/o el resultado de las violaciones de derechos humanos<sup>5</sup>. Creo que esta forma dicotómica de plantear la relación entre pobreza y violación de derechos humanos no es la más adecuada. La cuestión no reside en analizar si la pobreza es, en sí misma, una violación de derechos humanos (o el producto de violaciones de derechos humanos), sino cuándo –en qué circunstancias– la pobreza es una violación de derechos humanos (o cuándo –en qué circunstancias– es el producto de violaciones de derechos humanos). Reformular la pregunta de esta manera presupone que la pobreza puede constituir, en ciertas ocasiones, una violación de los derechos humanos (o un producto de tales violaciones) pero, en otras ocasiones, puede no implicar ni lo uno ni lo otro. Esta hipótesis está basada en la distinción conceptual entre la violación de los derechos humanos y la negación de estos derechos, entendida la negación como la incapacidad de los titulares de gozar de los mencionados derechos.

### a. Pobreza ¿negación o violación de los derechos humanos?

El hecho de que la pobreza inhiba el goce y ejercicio efectivos de los derechos humanos es evidente. Esto es particularmente obvio en el caso de los derechos económicos y sociales. Como sostiene el International Council on Human Rights Policy,

---

<sup>5</sup> Debido a la escasez de espacio de que dispongo en este trabajo, no analizaré si es más adecuado concebir la pobreza como una violación de los derechos humanos o como una causa y producto de la violación de los derechos humanos, aunque en general suscribo al análisis que hizo sobre este tema Fernanda Doz Costa (véase “Pobreza y derechos humanos: desde la retórica a las obligaciones legales – una descripción crítica de los marcos conceptuales”, en: *Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos*, No. 9 (disponible al 23 de julio de 2010 en: <<http://www.surjournal.org/esp/conteudos/pdf/9/doz.pdf>>).

La imposibilidad de acceso a recursos esenciales y materiales tiende a ser el elemento más compartido por aquéllos que no disfrutaban de derechos económicos y sociales, [y a su vez] la inmensa mayoría de quienes no tienen una vivienda, los analfabetos, los desempleados, los que no tienen acceso a cuidados básicos sanitarios, ni a agua potable, ni a tierra ni alimentos también son pobres<sup>6</sup>.

Como sostuvo Leandro Despouy, ex Relator Especial de la Subcomisión de Derechos Humanos sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos: la pobreza no constituye solo un atentado contra los derechos económicos y sociales, sino también contra los derechos civiles y políticos<sup>7</sup>. Al respecto, se pronunció la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), señalando que la pobreza extrema “hace ilusoria la participación ciudadana, el acceso a la justicia y el disfrute efectivo, en general, de los derechos humanos”<sup>8</sup>.

La pobreza ataca de manera cotidiana y multifacética la dignidad humana de quienes la padecen, reflejando dramáticamente la indivisibilidad y la interdependencia de los derechos humanos. En este sentido el Relator Especial de la Sub-Comisión: “Se trata de un proceso acumulativo de precariedades que se encadenan y refuerzan mutuamente: malas condiciones de vida, hábitat insalubre, desempleo, mala salud, carencia de educación, marginalización, etc.”<sup>9</sup>. O en palabras de Mary Robinson, ex Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

La pobreza extrema es para mí la mayor negación del ejercicio de los derechos. Uno no vota, no participa en ninguna actividad política, los puntos de vista propios no son escuchados, no tienes comida, no tienes refugio, tus hijos se mueren de enfermedades prevenibles – ni siquiera tienes el derecho a agua potable. Es una negación de

---

<sup>6</sup> International Council on Human Rights Policy, *Duties sans frontières human rights and global social justice*. ICHRP, Versoix, Suiza, 2003, pág. 28.

<sup>7</sup> E/CN.4/Sub.2/1996/13, párrs. 176-178, citado en Pinto, Mónica, “Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza”, XXVI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2008.

<sup>8</sup> CIDH, Tercer Informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay, OEA/Ser./L/VII.110 doc. 52 (2001), Capítulo V, párr. 17 (citado en Mónica Pinto, *ibídem*).

<sup>9</sup> E/CN.4/Sub.2/1996/13, párrs. 176-178.

la dignidad y el valor de cada individuo que es lo que proclama la Declaración Universal<sup>10</sup>.

Sin embargo, el hecho de que la pobreza implique siempre una negación de los derechos humanos e inhiba la capacidad de las personas para gozar tanto de los derechos económicos, sociales y culturales como de los derechos civiles y políticos, no significa que la pobreza implique siempre una violación de los derechos humanos. Para determinar desde una perspectiva estrictamente jurídica qué acciones u omisiones resultan ser una violación de un derecho económico, social o cultural es importante distinguir entre la incapacidad y la falta de voluntad de un Estado para cumplir con sus obligaciones internacionales con respecto de estos derechos<sup>11</sup>.

### **b. Cuando la pobreza no implica una violación de los derechos humanos**

La complejidad conceptual y el reto metodológico en concebir la pobreza como una violación de derechos humanos —y no solo como una negación del goce de esos derechos— se debe, principalmente, a que las causas por las que millones de personas viven en la pobreza y se ven privadas de educación básica, asistencia médica, vivienda o alimentación son múltiples y complejas. Algunas de estas razones no se pueden atribuir al Estado, en consecuencia, no pueden ser consideradas violaciones de derechos humanos. Un ejemplo paradigmático es la incapacidad de un Estado de erradicar la pobreza debido a la escasez de recursos. De acuerdo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), los Estados tienen el deber de adoptar todas las medidas a su alcance “hasta el máximo de los recursos

---

<sup>10</sup> Robinson, Mary, BBC News, jueves 21 de noviembre de 2002. Disponible al 23 de julio de 2010 en: <[http://news.bbc.co.uk/2/hi/talking\\_point/forum/1673034.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/talking_point/forum/1673034.stm)>. Citado por “Pobreza y derechos humanos: desde la retórica a las obligaciones legales – una descripción crítica de los marcos conceptuales”... pág. 92.

<sup>11</sup> Véase, Comisión Internacional de Juristas/Instituto de Derechos Humanos Urban Morgan de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cincinnati y la Facultad de Derecho de la Universidad de Maastricht (Países Bajos). “Directrices de Maastricht sobre violaciones de derechos económicos, sociales y culturales”, en: *Human Rights Quarterly*, v. 20. The John Hopkins University Press, agosto de 1998.

disponibles” para lograr la plena efectividad de los derechos allí consagrados<sup>12</sup>. Por lo tanto un Estado que haya adoptado todas las medidas a su alcance para poder erradicar la pobreza que afecta a parte de su población y carece de recursos suficientes para lograr este objetivo, no estaría incurriendo en una violación de sus obligaciones en materia de derechos sociales, incluso cuando los habitantes de dicho Estado tenga inhibida la capacidad para gozar de los derechos humanos debido precisamente a la pobreza en la que viven.

Por lo tanto, la pobreza puede significar la privación del disfrute de los derechos humanos, sin que ello implique una violación de estos derechos. Esto ocurre especialmente en situaciones como los desastres naturales o las epidemias, las cuales generan un empobrecimiento severo en parte de la población sin que dependa este resultado de la voluntad política del Estado.

En otras ocasiones el empobrecimiento es el resultado de lo que el economista Adam Smith llamó “la mano invisible”. Como señala Thomas Pogge, en nuestro mundo fuertemente interdependiente, la conducta de la gente común –compradores o inversores, empleados o empleadores– en sociedades prósperas, desencadena efectos importantes en los niveles de pobreza en países en desarrollo:

Muchas de nuestras decisiones económicas diarias afectan a las vidas de otras personas: los productos que compramos de vendedores, camareros, dueños de comercios, de gerentes o accionistas de corporaciones... Generalmente esos efectos pueden ser mínimos. Pero el impacto de estas transacciones no se detiene acá, porque estas transacciones que realizamos también influyen en las decisiones de estos dueños de comercio, gerentes, etc., de modo que afectan también a sus vidas. Es decir, nuestros gustos y preferencias como consumidores influyen sobre la cantidad de café, fruta, flores, juguetes, camisetas o computadoras que son importadas así como en los destinos turísticos que son desarrollados en el extranjero. Estas decisiones, a su vez, influyen en las oportunidades de empleo en países pobres y, por lo tanto, pueden tener un impacto muy importante en sus vidas y en las de sus familias. Dada la extrema vulnerabilidad de mucha gente en los países pobres, un cambio en las modas en

---

<sup>12</sup> PIDESC, art 2:1. Este principio también se refleja en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

un país rico puede fácilmente salvar a cientos de vidas, proveyendo empleos desesperadamente necesarios e igualmente puede fácilmente determinar la muerte prematura de niños cuyos padres han perdido el trabajo. De hecho, pueden coexistir ambos efectos simultáneamente, por ejemplo, trasladando la demanda de una fábrica de un país en desarrollo a otro<sup>13</sup>.

Asimismo, hay ocasiones en que situaciones de pobreza son el resultado de la acumulación de injusticias pasadas –a veces de siglos, como aquellas sufridas por muchos pueblos indígenas y grupos étnicos minoritarios, víctimas de múltiples forma de opresión y discriminación– y que persisten a pesar de los esfuerzos del gobierno actual en erradicarlas.

### **c. ¿Cuándo la pobreza es una violación de derechos humanos?**

Para comprender las diversas formas en las que la pobreza puede ser el resultado de la violación de derechos humanos, es útil hacer uso de la tipología tripartita de las obligaciones del Estado con respecto a los derechos humanos: respetar, proteger, satisfacer<sup>14</sup>.

Cuando el empobrecimiento de una o más personas se puede atribuir a la interferencia del Estado en el ejercicio de uno o más derechos, claramente podemos considerar la situación de empobrecimiento como una consecuencia directa de la violación de los derechos humanos (específicamente una violación a la obligación de respetar). Esto ocurre, por ejemplo, “cuando un Estado no respeta la propiedad de un individuo, su libertad para encontrar un trabajo de su preferencia, o la libertad de realizar las acciones necesarias y usar los recursos

---

<sup>13</sup> Pogge, Thomas, “Severe Poverty as Human Rights Violation”, en: Pogge, T. (ed.), *Freedom from Poverty as a Human Right*. Oxford University Press, 2007, pág. 16.

<sup>14</sup> Esta tipología fue desarrollada originariamente por Asbjorn Eide cuando ocupaba el cargo de Relator Especial del Derecho a la Alimentación de la Subcomisión para la Prevención de la Discriminación y Protección de las Minorías (véase, “El derecho a una alimentación adecuada como derecho humano”, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1987/23); posteriormente fue adoptada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su jurisprudencia.

adecuados – sólo o en asociación con otros– para satisfacer sus propias necesidades”<sup>15</sup>, y como resultado este individuo se empobrece.

Asimismo, la pobreza implica una violación de los derechos humanos (específicamente una violación a la obligación de proteger) cuando el Estado no es capaz de prevenir el abuso de terceros a los derechos de otros individuos. Y esta negligencia, a su vez, exacerba o perpetúa la marginalización de los pobres. Esto ocurre, por ejemplo, cuando el Estado no es capaz de adoptar medidas efectivas para prevenir prácticas abusivas de empresarios hacia sus trabajadores.

Finalmente, la obligación que tienen los Estados de satisfacer los derechos humanos (lo cual implica adoptar medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativas, presupuestarias o de otra índole, para dar plena efectividad a los derechos humanos) está supeditada a utilizar el máximo de sus recursos disponibles para tales medidas. Por lo tanto, como sostiene Philip Alston, incluso en el caso de un país con recursos muy limitados –más aún en los países con recursos suficientes– la proposición de que la pobreza es una violación de los derechos humanos será válida si el “gobierno ha fracasado en haber adoptado las medidas necesarias para mejorar la situación y ha optado, por el contrario, por destinar sus escasos recursos a otros objetivos que no tienen nada que ver directamente con la satisfacción de los derechos más básicos”<sup>16</sup>.

Como veremos, hay diversos motivos por los cuales un gobierno no destina el máximo de sus recursos disponibles a la realización progresiva de los derechos sociales, lo cual, en general, tiene un impacto negativo en los niveles y extensión de la pobreza. En algunos casos, esto es el resultado de acciones deliberadas por parte

---

<sup>15</sup> Informe del Relator Especial de Naciones Unidas, Asbjorn Eide, E/CN.4/Sub.2/1999/12, de 28 de junio de 1999, párrs. 51-57, citado por Magdalena Sepulveda, *The nature of the obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*. Utrecht University Institute for Legal Studies, 2003, pág. 161.

<sup>16</sup> Alston, Philip, “Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate Seen Through the Lens of the Millennium Development Goals”, en: *Human Rights Quarterly*, v. 27. The John Hopkins University Press, 2005, págs. 786-7.

de agentes de gobierno. Son los casos, por ejemplo, de las prácticas corruptas que reducen los recursos disponibles para el cumplimiento efectivo y progresivo de los derechos económicos y sociales, o de la distribución discriminatoria de los recursos de los servicios sociales, al ser destinados menos recursos a aquellas áreas donde la mayoría de las personas pertenece a un grupo étnico minoritario. En otros casos, la exclusión de grupos marginados de los programas y recursos necesarios para gozar de sus derechos económicos y sociales se debe simplemente a la indiferencia de las élites políticas y económicas por el bienestar de estos grupos<sup>17</sup>.

Es importante subrayar que como las obligaciones del Estado con respecto a los derechos humanos no incluyen solo obligaciones negativas<sup>18</sup> de respetar estos derechos, sino también las obligaciones positivas de proteger y satisfacer estos derechos, la pobreza puede implicar una violación de los derechos humanos no solo cuando el Estado haya sido el causante original de esa situación de pobreza, sino también en aquellas circunstancias en las cuales el Estado no haya hecho, a su vez, lo suficiente para prevenirla o, una vez ocurrida, para eliminarla o reducirla<sup>19</sup>. Es decir, el hecho que la pobreza se deba, por ejemplo, a estragos de la naturaleza o a “una mano invisible” social, no exime al Estado de responsabilidad de reparar el daño y de prevenir, en la medida de lo posible, su repetición.

En este sentido, la tipología tripartita de obligaciones con respecto a los derechos humanos, encaja con la observación de la filósofa Judith Shklar de que muchas veces los desastres y tragedias causados

---

<sup>17</sup> Como escribe Len Rubenstein: “Es más probable que los ministerios, por ejemplo, se dediquen más a los centros urbanos que a las zonas rurales; es posible que ignoren a las poblaciones vulnerables debido a su debilidad como electorado político; y es también posible que un burócrata encargado de implementar un programa rara vez considere que debe satisfacer los derechos de todos” (Len Rubenstein, “Economic, Social, and Cultural Rights: a response to Kenneth Roth”, en: *Human Rights Quarterly*, v. 26. The John Hopkins University Press, 2004).

<sup>18</sup> Obligaciones negativas son aquellas que establecen lo que los Estados no deben hacer.

<sup>19</sup> Véase, International Council for Human Rights Policy, “Duties Sans Frontières: Human Rights and Global Social Justice”. ICHRP, Versoix, Suiza, pág. 19 y ss.

por la naturaleza o por nuestros predecesores son reforzadas por lo que ella denomina la “injusticia pasiva” de funcionarios públicos; es decir, “los errores para prevenir o mitigar las condiciones presentes de las víctimas de esos desastres o tragedias”. En este sentido apunta la siguiente sugerencia: “Necesitamos dirigir nuestro sentido de injusticia en menor escala hacia la búsqueda de posibles imitadores y las inmediatas causas de desastres, que hacia aquéllos que no hacen nada para prevenirlos o para ayudar a las víctimas”<sup>20</sup>.

Asimismo, es importante destacar que existe una relación proporcionalmente inversa entre la complejidad para determinar cuándo una situación de pobreza implica una violación de cada una de estas tres obligaciones del Estado y la magnitud con la que cada uno de este tipo de violaciones afecta a la pobreza. Así, es relativamente sencillo determinar cuándo una situación de pobreza fue causada, perpetuada o exacerbada por una violación al derecho de respetar; este tipo de violaciones ocurre relativamente con menos frecuencia y afecta a menos gente que aquellas situaciones de pobreza causadas, perpetuadas o exacerbadas por una violación de la obligación de satisfacer los derechos humanos. Y, a su vez, es mucho más complejo poder determinar cuándo una situación de pobreza, y sus concomitantes privaciones en materia de educación, salud, alimentación o vivienda, es el resultado de una violación de la obligación de satisfacer, ya que este tipo de obligación no es una obligación inmediata como la obligación de respetar, sino una obligación progresiva que depende de los recursos disponibles.

Por lo tanto, dado el amplio impacto que tienen en la persistencia de la pobreza las violaciones de la obligación de satisfacer, un desafío crucial para poder determinar cuándo la pobreza puede ser concebida como una violación de los derechos humanos es poder determinar en qué circunstancias las situaciones de pobreza han sido creadas, perpetuadas o exacerbadas por acciones u omisiones específicas de las políticas gubernamentales o estatales<sup>21</sup>. Esto conlleva un

---

<sup>20</sup> Shklar, Judith, *The Faces of Injustice*. Yale University Press, julio de 1992, pág. 55.

<sup>21</sup> Las Directrices de Maastricht sobre violaciones de derechos económicos, sociales y culturales declaran: “Las violaciones a los derechos económicos, sociales y

reto metodológico ya que, como hemos visto, las causas por las que millones de personas viven en la pobreza y se ven privadas de educación básica, asistencia médica, vivienda o alimentación son múltiples y complejas, y no siempre pueden atribuirse a acciones u omisiones del Estado.

Por eso, para exigir la rendición de cuentas de los gobiernos sobre situaciones de pobreza, no es suficiente citar datos dramáticos sobre el alcance de la pobreza y referirse a los estándares legales de derechos humanos. Más bien, lo que se necesita es un marco analítico y metodológico que nos permita distinguir entre situaciones de pobreza y sus concomitantes privaciones de educación, salud y alimentos que son el resultado de factores más allá del control de gobiernos nacionales, y privaciones en las cuales las políticas gubernamentales son un contribuyente preponderante, si no un factor causal.

## **2. Una propuesta metodológica<sup>22</sup>**

A continuación se propone un marco metodológico en tres pasos básicos que nos ayuda a determinar sí y cuándo las privaciones en educación, salud y otros derechos sociales, de las que generalmente padecen los pobres, pueden ser causadas por fallos en las políticas públicas del Estado, en cuyo caso nos permitirá caracterizarlas y hablar de violaciones de derechos humanos.

El punto de partida inicial de esta metodología es la clasificación de indicadores propuesta originariamente por el primer Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Salud, Paul Hunt, desarrollada posteriormente por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y adoptada a su vez por los comités supervisores de los tratados de derechos humanos de Naciones Unidas,

---

culturales también pueden ocurrir a través de la omisión o el fracaso de los Estados en tomar las medidas necesarias emergentes de sus obligaciones legales” (“Directrices de Maastricht sobre violaciones de derechos económicos, sociales y culturales”... párr. 15).

<sup>22</sup> Esta sección es una versión adaptada de mi artículo “¿Cómo operacionalizar el uso de indicadores para el monitoreo de los derechos económicos y sociales? Una propuesta metodológica”, que será publicado próximamente en un libro coeditado por Pilar Arcidiácono, Nicolás Espejo, y César Rodríguez sobre los derechos sociales, publicado por Editorial Siglo del Hombre.

así como por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su propuesta del uso de indicadores en la elaboración de los informes periódicos sobre el Protocolo de San Salvador<sup>23</sup>.

Estas propuestas clasifican a los indicadores de derechos humanos en tres tipos: 1) indicadores de resultado: que miden el grado en que una población goza de un derecho específico, como las tasas crónicas de desnutrición o tasas de analfabetismo; 2) indicadores de proceso: que miden los diversos tipos de esfuerzos llevados a cabo por el Estado en tanto responsable principal de los derechos sociales en la implementación de sus obligaciones, por ejemplo, la proporción de nacimientos atendidos por personal sanitario cualificado; y 3) indicadores estructurales: que reflejan la ratificación y adopción de instrumentos legales y la existencia de mecanismos institucionales básicos considerados necesarios para facilitar la realización de un derecho humano.

#### **Paso # 1: Identificación de las privaciones y disparidades en el disfrute de los derechos sociales**

El primer paso consiste en identificar privaciones en el goce de los derechos sociales (de las cuales, como hemos visto, casi siempre padecen en forma desproporcionada los pobres). Este paso se basa en herramientas cuantitativas simples, típicamente usadas en el campo del desarrollo, que utiliza primordialmente indicadores de resultado (tales como tasas de finalización de la educación primaria, tasas de mortalidad materna o tasas de desnutrición infantil). La selección de indicadores de resultado relevante debe determinarse principalmente de conformidad con los estándares legales o normativos de cada derecho, pero también de acuerdo con la disponibilidad de datos.

---

<sup>23</sup> Hunt, Paul, *Informe del Relator Especial sobre el Derecho de Toda Persona al Disfrute del más Alto Nivel Posible de Salud Física y Mental a la Comisión de Derechos Humanos*, UN Document, E/CN.4/2006/48, 2006; Office Of The United Nations High Commissioner For Human Rights, *Report on Indicators for Promoting and Monitoring the Implementation of Human Rights*, UN Document HRI/MC/2008/3, junio de 2008, disponible al 24 de julio de 2010 en: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2008.3EN.pdf>>; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, OEA/Ser.L/V/II.132, 2008.

El análisis de los indicadores de resultado no sólo proporciona una instantánea del nivel de cumplimiento de los derechos sociales en un país dado, sino también puede contribuir a evaluar si los Estados –como responsables principales del efectivo cumplimiento de los derechos humanos– cumplen o no con los aspectos clave de sus obligaciones en esta materia. Estos indicadores específicamente pueden ayudar a evaluar si un Estado cumple o no con sus “obligaciones mínimas” para prestar, por lo menos, niveles esenciales de cada uno de los derechos<sup>24</sup>, ya que revelan el nivel de privación de los elementos más básicos del derecho a la salud, la educación, la alimentación y otros derechos económicos y sociales.

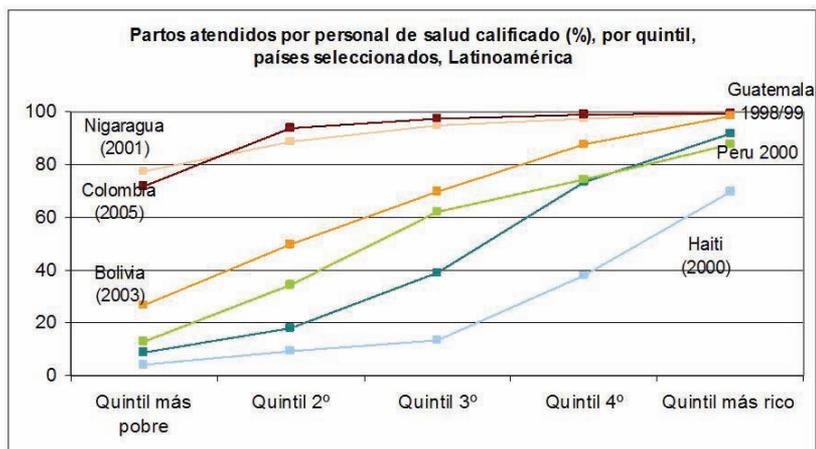
Este paso también sirve para medir el logro progresivo de acuerdo con los máximos recursos disponibles, puesto que permite analizar el progreso o el retroceso de los derechos humanos en un período de tiempo según el nivel de desarrollo del país. Por ejemplo, examinando los datos de un indicador social relacionado al goce de algún derecho (como el porcentaje de niños con desnutrición crónica o la tasa de finalización de educación primaria) contra el PBI interno per cápita, se puede ver si los niveles de ese indicador social en un país determinado están por debajo del nivel típico observado en otros países con niveles similares de PBI per cápita, lo que estaría sugiriendo que ese país no está cumpliendo con su deber de avanzar progresivamente hacia la plena efectividad de los derechos económicos y sociales acorde a los máximos recursos de que dispone.

Utilizando otro método simple, se puede mostrar que los pobres tienen menos acceso a servicios esenciales para el goce de los derechos sociales. Por ejemplo, el siguiente gráfico ilustra un método usado por la Organización Mundial de la Salud, en base a datos recopilados por el Banco Mundial, que compara por quintiles de ingreso el porcentaje de partos atendidos por personal de salud calificado, una intervención crucial para asegurar un parto saludable y prevenir la mortalidad

---

<sup>24</sup> El Comité DESC afirma que existe, en todo caso, “una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos”, Comité DESC, Observaciones Generales No. 3, *La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*. Quinto período de sesiones, 1990, párr. 10.

materna. El gráfico muestra que, independientemente de la distribución que tengan las mujeres en cada quintil de ingresos en cada país, en todos estos países, el porcentaje de mujeres pobres que tienen partos atendidos por personal de salud calificado es muy inferior al de otras mujeres en el mismo país<sup>25</sup>.



Fuente: Gwatkin et al, Socio-Economic Differences in Health, Nutrition, and Population within Developing Countries, World Bank 2007.

Debe señalarse que las privaciones o disparidades en el disfrute de los derechos sociales no proporcionan en sí mismas evidencias concluyentes de que un Estado haya violado un particular derecho puesto que, como se señaló anteriormente, las privaciones o disparidades podrían ser resultado de factores externos al gobierno. En algunos casos, un Estado puede haber hecho más esfuerzos que sus Estados vecinos para reducir las privaciones o desigualdades en educación, salud y seguridad de alimentación y, sin embargo,

<sup>25</sup> Para una lista ilustrativa de herramientas que usan indicadores de resultado para monitorear las diversas dimensiones de las obligaciones del Estado en materia de derechos económicos y sociales, véase Felner, Eitan, “¿Una nueva frontera para la defensa de los derechos económicos y sociales? Convirtiendo los datos cuantitativos en una herramienta para la rendición de cuentas en derechos humanos”, en: *Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos*, No. 9, disponible al 24 de julio de 2010 en: <<http://www.surjournal.org/esp/contenidos/pdf/9/felner.pdf>>. Este paso también incluye comparaciones de indicadores de resultado con indicadores estructurales (como niveles de compromisos constitucionales o estándares internacionales de derechos humanos).

debido a circunstancias fuera de su control, los niveles de privación o desigualdades hayan empeorado<sup>26</sup>.

Sin embargo, la evidencia de privación o disparidades sugiere la posible existencia de violaciones específicas a los derechos humanos y puede servir como un primer paso crucial para una evaluación más amplia de la situación de los derechos humanos.

### **Paso # 2: Análisis de políticas públicas para superar obstáculos que inhiben el goce de los derechos sociales**

El segundo paso en la metodología propuesta consiste en utilizar datos cuantitativos combinados con información cualitativa, para determinar en qué medida las privaciones en materia de derechos sociales pueden atribuirse a fallos en las políticas públicas, identificando y exponiendo casos en los que acciones u omisiones específicas de las políticas estatales contribuyen a crear, perpetuar o exacerbar los altos niveles de privación en el goce de los derechos sociales, según lo identificado en el paso no. 1.

Así, mientras el primer paso se relaciona más directamente con el goce de los derechos desde la perspectiva de su titular, este paso ayuda a definir el grado con que el Estado cumple o no con sus obligaciones en materia de derechos humanos.

Para determinar la adecuación de las intervenciones políticas estatales es necesario comprender la naturaleza y el alcance de los obstáculos que impiden el goce de los derechos sociales, ya que no

---

<sup>26</sup> El caso del derecho a la salud en Botswana demuestra lo insuficiente que resulta usar sólo niveles de privación (medidos por indicadores de resultado) como el único patrón de cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. Desde que la epidemia de VIH/SIDA llegó a Botswana, la expectativa de vida en el país retrocedió drásticamente y, como resultado, su posición en el Índice de Desarrollo Humano de derechos sociales descendió también significativamente. Si se observaran sólo estos resultados se podría concluir que el gobierno de Botswana ha descuidado sus obligaciones de derechos humanos. Lo cierto es que Botswana ha sido ampliamente elogiada por su respuesta a la crisis de VIH/SIDA, aunque aún no ha podido impedir que la enfermedad tenga un importante impacto en los resultados de salud en el país (Hines, A.. "A collaborative human rights measurement regime". Documento de trabajo presentado en la Conferencia "Measuring Progress, Assessing Impact". Harvard University, Cambridge, mayo de 2005).

sería posible evaluar si los esfuerzos de las políticas son adecuados sin saber cuáles son los obstáculos que esas políticas vienen supuestamente a enmendar.

Por lo general, la combinación de muchos factores determina el nivel de goce de los derechos sociales. Por ejemplo, los elementos determinantes del derecho a la salud se extienden no sólo a un cuidado médico oportuno y apropiado, sino que también abarcan una amplia gama de factores socioeconómicos que condicionan la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso al agua potable y segura y a un saneamiento adecuado, las condiciones de trabajo seguras y sanas, y la existencia de un medio ambiente saludable<sup>27</sup>. Factores similares afectan también a otros derechos.

Para poder identificar los fallos de las políticas públicas que afectan el goce de los derechos sociales, es necesario precisar algunas distinciones básicas encontradas sobre los diferentes tipos de factores que afectan a las áreas clave de la educación, la salud o la seguridad alimentaria y que producen altos niveles de tasas de deserción escolar, mortalidad infantil o materna, y desnutrición crónica.

Los factores determinantes de la salud y de la educación pueden clasificarse ampliamente como factores de oferta o factores de demanda. Los factores del lado de la oferta están asociados a la provisión de servicios de salud y educación. Están directamente relacionados con las políticas y las intervenciones del gobierno, e incluyen esfuerzos aportados por el gobierno, como hospitales y escuelas, provisión de materiales y equipamiento médico y escolar, docentes y médicos, etc.

Al mismo tiempo, los bienes y servicios necesarios para el goce del derecho a la educación o salud pueden estar disponibles, pero no ser utilizados con frecuencia debido a los factores que determinan la demanda o utilización de estos servicios. Aunque su influencia en los resultados de salud y educación es más indirecta que la de los factores del lado de la oferta, los factores de demanda son, no obstante,

---

<sup>27</sup> Comité DESC, Observaciones Generales No. 14, *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000.

elementos críticos de lo que puede ser “un camino causal largo y complejo” que lleva a un determinado resultado<sup>28</sup>.

La pobreza es un factor fundamental de la demanda de servicios; puede determinar si un hogar alcanza a pagar los servicios médicos o enviar a sus niños a la escuela. La pobreza también afecta frecuentemente a los niveles de educación y salud, no solo por la poca capacidad que tienen los pobres para afrontar los gastos de cuidados médicos y educación. Cuando la gente pobre no accede a agua potable o al saneamiento, a la calefacción o al combustible no contaminante para cocinar, se encuentra más expuesta a enfermedades y con menos resistencia para enfrentarlas. Además es probable que estas personas estén mal alimentadas, lo que también reduce su resistencia a las enfermedades<sup>29</sup>. A su vez, la pobreza de ingresos suele asociarse con la desnutrición y con las viviendas de condición precaria e insalubre y, en general, ambas inhiben la capacidad de aprendizaje de los niños.

Así mismo, las creencias o barreras culturales son factores determinantes clave sobre quién requiere y utiliza los servicios de salud y educación. Esto se observa, en particular, en los roles de los hombres y las mujeres, definidos culturalmente. Por ejemplo, la dedicación de las niñas a las tareas del hogar y el cuidado familiar (de hermanos, enfermos y ancianos) afecta negativamente, en muchos casos, la participación de las niñas en la escuela.

No todos los factores que afectan estos resultados sociales (causando o exacerbando los niveles de privación en el goce de los derechos) lo hacen de forma directa. De hecho, varios autores se refieren a una larga secuencia de causas interrelacionadas que llevan a un determinado resultado<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Braveman, Paula “Monitoring equity in health and healthcare: a conceptual framework”, en: *Journal of Health, Population and Nutrition*, v. 3. Calverton, Estados Unidos de América, septiembre de 2003, págs. 181-192.

<sup>29</sup> Victoria, C.G., A. Wagstaff, J. Schellenber, D. Gwatkin, M. Claeson, y J.P. Habicht, “Applying an equity lens to child health and mortality: more of the same is not enough”, en: *The Lancet*, v. 362, n. 9379. Londres, 19 de julio de 2003.

<sup>30</sup> Por ejemplo, sobre los determinantes de la mortalidad infantil, véase Mosley, H. y L. Chen, “An analytical framework for the study of child survival in developing countries”, en: *Population and Development Review*, v. 10. Population Council Nueva York, 1984.

Este breve e incompleto recuento de los factores que afectan a los resultados de la educación primaria, ilustra lo complejo que puede ser determinar las causas de privaciones o disparidades en el goce de los derechos sociales en casos concretos; por ejemplo, determinar el impacto relativo de cada uno de los múltiples determinantes en el país X para tener un porcentaje tan alto de niños que no completan la escuela primaria, o el grado en que diversos factores explican las profundas disparidades en las tasas de mortalidad materna entre diversos grupos de población en el país Y. Este tipo de análisis exige, en general, un uso bastante sofisticado de conocimientos y herramientas técnicas, como un análisis estadístico avanzado que la mayoría de los actores del movimiento de derechos humanos que trabajan en derechos sociales –ya sea activistas de ONG nacionales o internacionales, miembros de un Comité de Naciones Unidas o Relatores Especiales– no están capacitados para llevar a cabo<sup>31</sup>.

Pero afortunadamente para los propósitos del monitoreo de derechos humanos, no hay necesidad de establecer nexos causales firmes entre un resultado y toda una gama de determinantes, ni es necesario estimar tan precisamente el impacto exacto de factores específicos en ciertos resultados. Por el contrario, los defensores de derechos humanos suelen fundamentarse en una gran cantidad de estudios realizados por expertos en ciencias sociales que identifican las razones principales de la privación y las desigualdades existentes en la nutrición, la mortalidad materna o la enseñanza.

### **a. Identificación de las falencias de las políticas para proporcionar servicios adecuados**

Los elementos o características que el Comité DESC considera como esenciales de los derechos económicos y sociales, pueden servir como base para evaluar si las políticas públicas adoptadas por un Estado en un sector determinado (como el sector de la educación o la

---

<sup>31</sup> Estudios econométricos que usan regresiones múltiples pueden indicar en qué medida las diferencias en las tasas de mortalidad infantil en diversos países pueden explicarse por gastos mayores en salud del gobierno o por tasas más altas de educación femenina, por ejemplo, o hasta qué punto los cambios en las tasas de mortalidad infantil se deben a la desigualdad de ingresos.

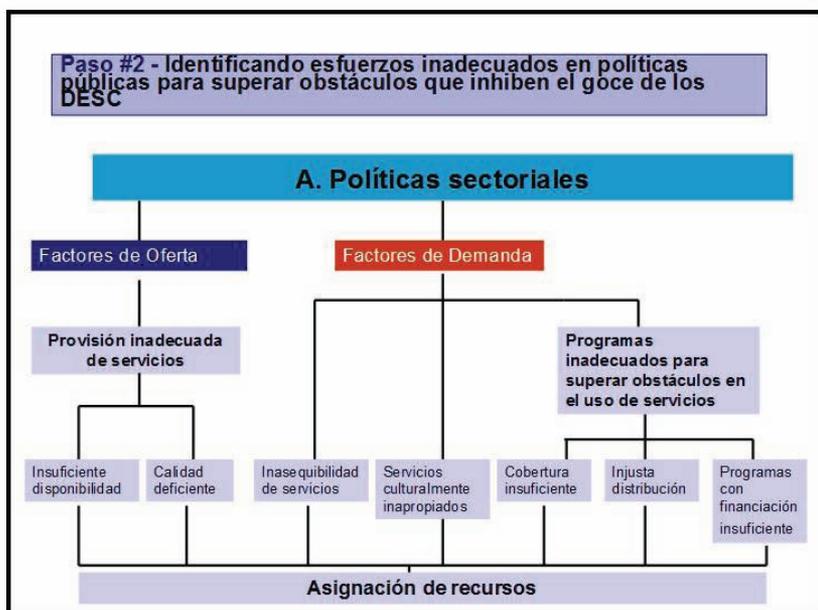
salud) para superar los obstáculos que inhiben el goce de los derechos sociales, son adecuadas. Con respecto a los derechos a la educación y la salud estos elementos incluyen la disponibilidad de bienes y servicios, la accesibilidad física a servicios e instalaciones (como la distancia a las escuelas y los hospitales) y la asequibilidad (accesibilidad económica) a los servicios, la adaptabilidad o aceptación cultural de los servicios (como la susceptibilidad al sexo y la adecuación cultural de los servicios) y la calidad de los servicios<sup>32</sup>. Como muestra el siguiente gráfico, algunos de estos elementos están relacionados a factores de la oferta, mientras otros están ligados a factores de la demanda. A su vez, la viabilidad que las políticas públicas puedan superar en forma adecuada los posibles obstáculos de la oferta y de la demanda de servicios esenciales para el goce de los derechos sociales depende, en buena medida, de la disponibilidad de recursos adecuados para implementar estas políticas.

Para medir la disponibilidad, la accesibilidad, la asequibilidad, la calidad y la adaptabilidad cultural de los servicios públicos es posible hacer uso de métodos cuantitativos sencillos que se utilizan generalmente en el ámbito del desarrollo<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Comité DESC, Observaciones Generales No. 13, *El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, E/C.12/1999/10, 8 de dic. de 1999, párr. 6; Observaciones Generales No. 14... párr. 12.

<sup>33</sup> Para una descripción de métodos ilustrativos, véase Felner, “¿Una nueva frontera para la defensa de los derechos económicos y sociales?”... págs. 132-134.



Fuente: elaboración propia.

### **b. Identificación de las falencias en programas dirigidos a superar obstáculos en el uso de servicios sociales**

Muchos Estados adoptan programas dirigidos a superar obstáculos en el uso de servicios sociales para superar los obstáculos de demanda, que muchas veces impiden que la gente utilice los bienes y servicios necesarios para disfrutar de los derechos sociales (factores de demanda).

Así, por ejemplo, como los costes directos e indirectos de la educación y la salud impiden en muchos casos que los segmentos más pobres de la población utilicen estos servicios, existen en muchos países programas para incentivar el uso de estos servicios esenciales de educación o salud, por ejemplo, subvencionando los costes de la educación de los niños más pobres o proporcionando alimentos en los comedores escolares. Este tipo de intervenciones generalmente se lleva a cabo por medio de programas dirigidos por la agencia estatal con la responsabilidad general sobre el sector relevante (es decir, el Ministerio de Educación en el caso de un obstáculo al derecho a la educación, o el Ministerio de Salud para los obstáculos al derecho a la salud).

Las siguientes son algunas sugerencias iniciales sobre las herramientas cuantitativas que pueden ser útiles para determinar si estos programas implementados por un determinado Estado son adecuados en aspectos clave como la cobertura, la financiación y la distribución de sus beneficios.

*Para determinar si la cobertura del programa es suficiente.* Para determinar si la cobertura de un programa destinado a superar un obstáculo al disfrute de los derechos sociales del lado de la demanda es suficiente, lo más simple es comparar el número de personas cubiertas por el programa con el número de personas afectadas por ese obstáculo específico. Por ejemplo, si un programa de becas destinado a compensar los costos de la educación alcanza a sólo el 10% de las familias pobres que no envían a sus niños a la escuela debido a esos costes, entonces la cobertura del programa es obviamente insuficiente.

*Para determinar si el financiamiento del programa es suficiente.* La comparación con otros países de la misma región puede mostrar si el país investigado está gastando suficientes recursos en un programa dirigido a remover un obstáculo del lado de la demanda. Para ello, es preciso realizar una doble comparación: comparar tanto los recursos que el país investigado y otros países de la región dedican a un programa específico, como los niveles de privación de ese derecho en el país investigado y otros países de la región.

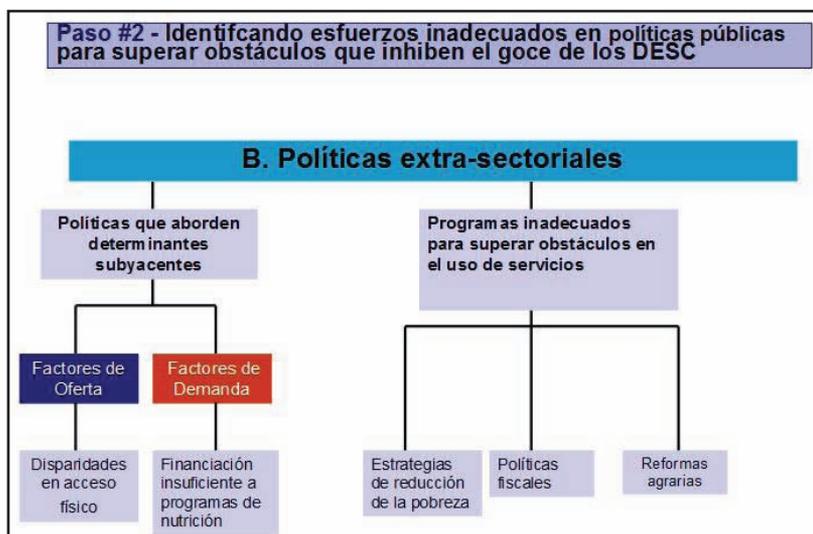
*Para medir si las ventajas del programa se distribuyen justamente.* Se puede analizar la distribución de los beneficios de un programa destinado a impulsar la demanda de un determinado grupo (por ejemplo indígena/no-indígena, pobre/no-pobre) o áreas geográficas (por ejemplo provincia o municipio) y contrastarlos con los niveles de privación que supuestamente enfrentan los mismos grupos o lugares. Esto puede ayudar a identificar patrones de distribución injustos que benefician a quienes no están necesitando más esos programas<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Con frecuencia la literatura sobre desarrollo caracteriza estos complicados patrones de distribución como problemas de ineficiencia. Sin embargo, esto no es una simple cuestión de ineficiencia; despilfarrar los recursos de esos programas en quienes realmente no tienen mayor necesidad puede privar a los desfavorecidos de la única oportunidad que tienen de llegar a tener una educación o de no estar crónicamente desnutridos.

### c. Identificación de falencias en políticas extra-sectoriales que afectan la demanda de los servicios sociales

Para analizar los problemas relacionados con la baja demanda de servicios sociales, los Estados también pueden adoptar políticas extra-sectoriales dirigidas a cambiar los factores socio-económicos o culturales que originan los obstáculos en la demanda. A diferencia de las políticas sectoriales que, en general, se concentran en un programa específico y se implementan por la agencia estatal directamente responsable de ese sector (por ejemplo el Ministerio de Sanidad, en programas específicos para incentivar el uso de los servicios del sistema sanitario), como lo muestra el siguiente gráfico, las políticas extra-sectoriales se diseñan para abordar factores socio-económicos o culturales más amplios que requieren, a menudo, todo un conjunto de programas llevados a cabo por un número de agencias gubernamentales. Por ejemplo, una estrategia integral para la reducción de la pobreza requiere un enfoque multi-sectorial que comprenda todo un conjunto de políticas y programas macroeconómicos, estructurales y sociales.



Fuente: elaboración propia.

Para determinar cuáles de estas políticas se deben examinar al monitorear los esfuerzos estatales por cumplir con sus obligaciones en derechos sociales, es necesario identificar cuales son los factores que están impidiendo que las personas ejerzan sus derechos. Imaginemos por ejemplo, que durante el paso no. 1 del marco metodológico propuesto encontramos que, en determinado país, hay una gran proporción de niñas que abandona la escuela primaria, mientras la mayoría de los varones la completan. Si advertimos que las costumbres y las normas sociales pueden estar influenciando las decisiones de los padres de no enviar a las niñas a la escuela, entonces deberíamos considerar si el Estado ha hecho esfuerzos o no para contrarrestar estas normas sociales arraigadas. Esto podría requerir la promoción de reformas legislativas en derecho de familia y de herencia<sup>35</sup>, o el impulso de campañas de concienciación pública sobre los beneficios de la educación femenina.

En otros casos, se observa que el principal motivo por el que muchos padres no envían a sus hijas a la escuela no se debe a las normas culturales o sociales, sino más bien a razones económicas. Por ejemplo, puede ser que en ese país los varones suelen recibir mayores ingresos que las mujeres con el mismo nivel de educación; de modo que los hogares pobres sin medios suficientes para enviar a todos sus hijos a la escuela, eligen enviar a los varones y no a las niñas. En este caso, lo que debemos determinar es si los gobiernos han hecho o no esfuerzos específicos para cambiar las circunstancias del mercado laboral para que no discrimine a las mujeres y para que las

---

<sup>35</sup> En muchas sociedades, debido a los principios patriarcales de herencia –por los que la propiedad familiar se transmite a los hombres–, y a las estructuras patriarcales de autoridad –en las que la mayoría de los recursos están bajo el control del hombre de mayor edad–, las mujeres tienen negado el acceso a recursos propios y su capacidad de proveérselos para sí mismas está restringida. En tales sociedades, las mujeres tienden a ser consideradas como dependientes económicos. Los costos de oportunidad de enviar a las niñas a la escuela son menores que para los varones, ya que no se espera que ellas produzcan un ingreso independiente en el futuro. En tales circunstancias, los padres prefieren enviar a la escuela sólo a los varones. (UNESCO, *Education for all global monitoring report 2003/4: gender and education for all – the leap to equality*, 2003/2004).

oportunidades y ventajas conseguidas por todos los niños con idéntico o igual nivel de educación sean iguales<sup>36</sup>.

#### **d. Evaluación sobre la asignación de recursos**

Como parte de las políticas que los Estados deben adoptar, se incluyen medidas legislativas, administrativas y financieras<sup>37</sup>. Un aspecto fundamental para medir el éxito del esfuerzo político es el grado en que se asignan recursos suficientes a los programas sociales, tales como el sistema educativo o de sanidad, y si esta asignación está distribuida o no en forma proporcional a las carencias o necesidades.

Para este propósito, lo ideal es realizar un análisis profundo del presupuesto. Algunas ONG han sido pioneras al integrar rigurosos análisis de presupuesto al monitoreo de los derechos humanos<sup>38</sup>. Pero muchos activistas de derechos humanos no tienen las habilidades técnicas, el tiempo o los recursos requeridos para emprender tan compleja tarea. Sin embargo, es posible adoptar algunas herramientas cuantitativas simples y útiles para determinar la equidad de la adecuación y la distribución de los recursos dedicados a lograr la efectividad de los derechos sociales.

Para este objetivo, el esquema de los cuatro índices desarrollados inicialmente por el PNUD –Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo– para analizar el gasto público en el desarrollo humano puede ser muy útil<sup>39</sup>. Con el propósito de evaluar si la asignación de recursos que asigna un gobierno a sectores como salud y educación es acorde con sus obligaciones en materia de derechos sociales, sugiero adaptar este esquema y utilizar los siguientes índices<sup>40</sup>:

---

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> Comité DESC, Observaciones Generales No. 3...

<sup>38</sup> Por ejemplo Fundar de México, el Proyecto de Presupuesto para los Niños del Instituto Sudafricano para la Democracia (IDASA) y DISHA en India.

<sup>39</sup> Para más detalles sobre el uso potencial de este esquema para el monitoreo de los derechos económicos y sociales, véase Felner, “¿Una nueva frontera para la defensa de los derechos económicos y sociales?”... págs. 138-142.

<sup>40</sup> La diferencia entre las proporciones del gasto propuestas por el PNUD y las aquí propuestas es que el enfoque del PNUD consolida todos los tipos de servicios sociales en una sola proporción, sumando conjuntamente los gastos de diferentes servicios sociales tales como salud, el sistema educativo, la provisión de agua y el

- *Índice de gasto público.* Es el porcentaje del ingreso nacional (medido en Producto Bruto Interno o PBI) destinado a un sector determinado relacionado con un derecho económico y social. Por ejemplo, el índice del gasto en educación es el gasto en educación como % del PBI. Este índice refleja la dimensión del presupuesto designado a un derecho con relación a la dimensión de su economía.
- *Índice de asignación.* Es el porcentaje del gasto público destinado a un sector determinado relacionado con un derecho económico y social. Por ejemplo, el índice de la asignación para la educación es el gasto en educación como proporción asignada en el gasto público. Este índice muestra el nivel de recursos que un Estado está dispuesto a invertir en la efectividad de un derecho, reflejando de este modo el grado de compromiso estatal con ese derecho.
- *Índice de prioridad en obligaciones mínimas.* Es el porcentaje del gasto en educación, en salud o en otro sector social que está destinada a las obligaciones mínimas, tales como educación primaria o cuidado médico materno. Por ejemplo, el índice de prioridad para la educación primaria es el gasto en educación primaria como parte de la partida de educación.
- *Índice del gasto en obligaciones mínimas.* Es el gasto en aquellas áreas de las obligaciones mínimas como un porcentaje del PBI. Por

---

sistema sanitario. Sin embargo, para que este análisis sea útil para el monitoreo de los derechos humanos, estas proporciones se deben estudiar por separado de acuerdo con cada sector (es decir, salud, nutrición, vivienda, etc.). De esta manera, se logran dos ventajas: por un lado, el análisis del gasto por separado permite determinar el cumplimiento por parte del Estado de cada derecho en particular (por ejemplo, el derecho a la educación o el derecho a la salud). Esto no es posible si se analizan todos los servicios sociales en una misma categoría; y por el otro, existe una mayor información sobre gastos fácilmente accesible (por ejemplo los relacionados con el derecho a la educación o el derecho a la salud), pero otros menos accesibles o menos disponibles (tales como los vinculados con la provisión de agua potable o la vivienda adecuada), lo que dificulta bastante la aplicación práctica de esas proporciones. Posiblemente ésta es una de las razones por las que el marco del PNUD no se ha usado tanto como podría esperarse (cf. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 1991* (disponible al 24 de julio de 2010 en: <[http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_1991\\_es\\_indice.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1991_es_indice.pdf)>, y ibidem, *Informe sobre Desarrollo Humano, 1996* (disponible al 24 de julio de 2010 en: <<http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1996/>>).

ejemplo, el índice del gasto en salud materna es el gasto en salud materna como parte del PBI.

Estos índices podrían ser una efectiva herramienta de monitoreo para permitir identificar cuando:

- Un gobierno dedica recursos insuficientes a un área relacionada con un derecho específico, tal como la educación, la salud, la seguridad alimentaria, etc.
- Un gobierno parece no recaudar ingresos suficientes para financiar adecuadamente las obligaciones del Estado.
- Dentro de un sector relacionado con los derechos sociales, un gobierno asigna recursos desproporcionadamente limitados a los ítems presupuestarios que deberían ser prioritarios, en tanto podrían tener mayor impacto en asegurar los niveles mínimos esenciales de los derechos sociales (por ejemplo, un gasto desproporcionado en educación terciaria versus educación primaria, en hospitales metropolitanos en comparación con servicios rurales de cuidado médico primarios).

### Paso # 3: Análisis de las causas estructurales que influyen en políticas públicas inadecuadas

En muchos casos la falta de políticas adecuadas puede deberse a una genuina insuficiencia de recursos del país o a ineficiencias en la gestión pública. En estos casos, en los cuales la carencia de las políticas adecuadas para permitir el goce de los derechos se debe a factores no relacionados a la voluntad política del Estado, el valor que tenga una perspectiva de derechos humanos para abordar este tipo de problemas puede ser limitado. En estos casos, los gobiernos deberían contar principalmente con expertos en educación, salud, finanzas o gobernabilidad. Sin embargo, no hay que olvidar que una perspectiva de derechos humanos nos enseña que, con frecuencia, la falta de políticas adecuadas es el resultado de causas estructurales que generan o perpetúan desigualdades en el goce de los derechos sociales.

Este paso pretende sugerir posibles causas estructurales de por qué un Estado determinado no está cumpliendo con sus obligaciones en materia de derechos sociales y perpetuando así situaciones de pobreza.

Diversas causas estructurales pueden mermar la capacidad de un Estado para adoptar las políticas públicas necesarias para garantizar un disfrute adecuado y equitativo de los derechos sociales. Por ejemplo:

- La falta de recursos suficientes para servicios sociales básicos (en educación, salud, etc.) puede deberse a que una parte importante del presupuesto va a parar a manos de gobernantes corruptos<sup>41</sup>, o a que, en muchos países, las élites económicas utilizan su excesivo poder sobre el gobierno para evitar cualquier ampliación de la carga tributaria necesaria para generar recursos destinados a gastos sociales<sup>42</sup>.
- En ciertos casos, las desigualdades interregionales en la distribución de recursos en los sistemas educativo o sanitario o en infraestructuras necesarias para el crecimiento económico pueden deberse a la discriminación contra minorías étnicas o pueblos indígenas concentrados en las regiones más marginadas del país o al clientelismo político que, en muchos casos, hace que un gobierno asigne más recursos a aquellas regiones que en su mayoría votaron por el partido gobernante, mientras se asigna muy pocos recursos a aquellas otras regiones que apoyaron a partidos de la oposición.
- En muchos casos, como hemos visto, la falta de acceso de las mujeres a servicios sociales básicos, puede atribuirse a la discriminación en contra de las mujeres dentro del hogar –debido por ejemplo a creencias y estructuras patriarcales que menosprecian el valor de la educación en las niñas– reforzadas por gobiernos que no hacen lo suficiente para contrarrestar estas normas sociales arraigadas.
- En muchos casos, la deficiente calidad de servicios sociales puede deberse a que los salarios que el Estado paga a aquellos directamente responsables de proveer esos servicios –maestros,

---

<sup>41</sup> Véase, por ejemplo, Human Rights Watch, “Chop Fine”. *The Human Rights Impact of Local Government Corruption and Mismanagement in Rivers State, Nigeria*, 2007; Human Rights Watch, *Well Oiled. Oil and Human Rights in Equatorial Guinea*, 2009.

<sup>42</sup> Véase por ejemplo, Instituto Centroamericano de Estudios fiscales (ICEFI) y Center for Economic and Social Rights (CESR), *¿Derechos O Privilegios? El derecho a la salud y a la educación en Guatemala: un momento decisivo* (de próxima publicación).

médicos, enfermeras, etc.— son muy insuficientes, lo cual influye en que personas con capacidad y preparación renuncien a estas ocupaciones en busca de otros trabajos mejor remunerados y que aquellos otros que permanecen en estos trabajos tengan, muchas veces, que combinarlos con otros trabajos y no tengan incentivos para desempeñar adecuadamente su trabajo.

La mayoría de estas causas estructurales están relacionadas con la desigual relación de poder en el hogar, en la sociedad, en la economía y en la política; con mucha frecuencia son estas causas las responsables de los bajos niveles de educación y salud, y de elevados niveles de pobreza. Como observa UNESCO con respecto a la educación:

La inequidad en educación está vinculada a amplias disparidades en la distribución de poder, riqueza y oportunidad. Y es perpetuada por políticas que toleran o activamente exacerban una injusta distribución de las oportunidades de la vida, políticas que alimentan la transmisión de pobreza a lo largo de generaciones<sup>43</sup>.

Por lo tanto, analizar la pobreza desde una perspectiva de los derechos humanos en situaciones concretas, requiere un examen de las relaciones de poder en una sociedad determinada que son muchas veces las que perpetúan dicha pobreza. Como bien señaló Arbour:

La pobreza esta íntimamente ligada a cuestiones de poder: el que lo posee, y el que no, en la vida pública y en la familia. Analizar las complejas redes de relaciones de poder en las esferas políticas, económicas y sociales, es la llave para entender y enfrentarse con más efectividad a modelos arraigados de discriminación que condenan a individuos, comunidades y pueblos a generaciones de pobreza<sup>44</sup>.

### 3. Conclusiones

El hecho de que la pobreza sea un fenómeno complejo que pueda atribuirse a múltiples causas es lo que nos permite —a aquellos que

---

<sup>43</sup> UNESCO, Informe Educación para Todos, 2009.

<sup>44</sup> Arbour, Louise, Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos, Día de los Derechos Humanos 2006, Hoja Informativa No. 1, (disponible al 24 de julio de 2010 en: <<http://www2.ohchr.org/english/events/day2006/docs/FS1.doc>>.

no la padecemos en carne propia– a aceptarla con frecuencia con una “pavorosa naturalidad”<sup>45</sup>.

Es precisamente por ello que una visión de derechos humanos es imprescindible para erradicar la pobreza: porque nos induce a reconocer el hecho demasiado frecuente de que la pobreza, y las múltiples vejaciones que esta lacra social lleva consigo, no son inevitables sino que, por el contrario, a menudo son generadas, perpetuadas o exacerbadas por acciones u omisiones específicas de las políticas gubernamentales o estatales, reflejando así una carencia de voluntad política de los gobiernos.

El fracaso de muchos gobiernos en avanzar significativamente en la erradicación de los abismales niveles de desigualdad y privación, exige esfuerzos renovados para demostrar cuándo y cómo se pueden rastrear estos fenómenos en acciones u omisiones específicas de la política estatal, lo que permitiría directamente relacionar esas privaciones y/o disparidades con violaciones estatales de sus correspondientes obligaciones en materia de derechos sociales.

El marco analítico aquí propuesto para el empleo de métodos cuantitativos para el monitoreo de esta serie de derechos, pretende contribuir a estos esfuerzos. Combinando estas herramientas con métodos más tradicionales de investigación y monitoreo de derechos humanos, nos permite expandir la agenda temática de nuestro trabajo en derechos humanos y abordar directamente las áreas de las políticas pública sometidas al escrutinio y rendición de cuentas en materia de derechos humanos. En particular, estas herramientas pueden contribuir a un monitoreo más riguroso del impacto de las políticas públicas relacionadas con la asignación y distribución de recursos para el goce y

---

<sup>45</sup> Arbour, cuando era la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, explicó al respecto: “la pobreza es con frecuencia percibida como lamentable, pero condición accidental, o una inevitable consecuencia de decisiones y eventos que ocurren en otra parte, o aun como una responsabilidad propia de aquéllos que sufren de ella”. Arbour, Louis, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Human Rights Day and Poverty”, 10 de diciembre de 2006, disponibles al 24 de julio de 2010 en: <<http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/D5F8E93DBA09C8D2C125726C007503F3?openDocument>>.

la efectividad de los derechos sociales. Al mismo tiempo, al interpretar los datos resultantes con estos métodos, utilizando una perspectiva de derechos humanos centrada en la rendición de cuentas (métodos tradicionalmente utilizados por investigadores en las ciencias sociales), obtenemos una poderosa herramienta para poner en evidencia múltiples manifestaciones de injusticias sociales.

Es de esperar que el marco metodológico aquí planteado sea de utilidad para los esfuerzos actuales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en la consolidación de una metodología que permita la evaluación y el monitoreo de los derechos sociales en América Latina y, a su vez, motive a ONG de la región a utilizar datos estadísticos en el monitoreo y la investigación de temas específicos en países concretos.

Una vez que este marco metodológico sea probado en diversos contextos y se hayan hecho sus respectivos ajustes, tiene el potencial de ser utilizado en forma más extensiva por una gran variedad de actores del movimiento de derechos humanos. Por ejemplo, las ONG nacionales e internacionales podrían adoptarla para monitorear y denunciar distintas situaciones; los comités de Naciones Unidas y los relatores especiales podrían utilizarla para promover un diálogo más sustantivo con los países que afirman no tener recursos suficientes para enfrentar los problemas, y los abogados podrían contar con más datos para exigir judicialmente (ante tribunales nacionales o regionales) los derechos sociales.

El marco metodológico aquí propuesto es, en principio, muy versátil y puede ser desarrollado y adaptado a diversos tipos de problemas, con varios niveles de complejidad. El próximo paso sería desarrollar las herramientas de análisis para poder monitorear otros derechos (tales como el derecho a la alimentación, el derecho a la vivienda o el derecho a un trabajo decente), agregándolas a la caja de herramientas metodológicas aquí propuesta, centrada solo en el derecho a la salud y el derecho a la educación. Luego, sería útil explorar cómo esta caja de herramientas se puede utilizar para monitorear violaciones a los derechos sociales en países desarrollados, ayudando a tratar

críticamente problemas complejos, tales como el sistema de salud en Estados Unidos o los efectos de las políticas sociales en países de la Unión Europea sobre el disfrute de los derechos sociales de los romaníes o de la población inmigrante.

A su vez, este marco metodológico que intenta identificar casos en los cuales privaciones o disparidades en el goce de los derechos sociales pueden atribuirse a acciones u omisiones del Estado, podría servir como base para el desarrollo de herramientas que permitan evaluar el impacto de políticas o programas de actores tales como instituciones financieras internacionales y países industrializados, en la efectividad de los derechos sociales en países en vías de desarrollo. Así, se podría analizar desde una perspectiva de derechos humanos el nivel de cumplimiento de estos derechos en un país específico en políticas como los subsidios a la agricultura, la deuda externa o el acceso a los medicamentos genéricos. Este enfoque multidisciplinario –que combina una investigación económica rigurosa con un análisis de los derechos humanos– también puede ser utilizado para explorar las consecuencias de los acuerdos comerciales, para medir el impacto en los derechos del trabajador de los flujos financieros no regulados en una economía globalizada, y para evaluar la medida en la que los programas de ajuste estructural han recortado drásticamente el gasto social, obstruyendo la capacidad de respuesta del Estado para cubrir las necesidades básicas.

Para analizar estos complejos asuntos de manera crítica y con rigor, se requerirá un esfuerzo conjunto de personas de distintas disciplinas, puesto que no es posible ni eficaz para la implementación de esta metodología un enfoque desde una única disciplina.

Estos esfuerzos podrían tener un efecto significativo en demostrar concretamente el valor añadido del enfoque de derechos humanos en cuestiones de pobreza y desarrollo.