IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

Manual de orientaciones que favorecen el fortalecimiento y la efectividad de las estrategias de las organizaciones sociales en América Latina para incidir en las políticas públicas en materia de pobreza

REAL EMBAJADA DE NORUEGA

Manual de orientaciones que favorecen el fortalecimiento y la efectividad de las estrategias de las organizaciones sociales en América Latina para incidir en las políticas públicas en materia de pobreza

Consultor:
Alberto Sánchez-Mora

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Proyecto Red Incidiendo: Pobreza y Derechos Humanos

Con el apoyo de:
Real Embajada de Noruega

San José, Costa Rica

© 2014, Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Reservados todos los derechos.

362.5

I59m Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Manual de orientaciones que favorecen el fortalecimiento y la efectividad de las estrategias de las organizaciones sociales en América Latina para incidir en las políticas públicas en materia de pobreza / Instituto Interamericano de derechos humanos. --
San José, C.R. : IIDH, 2015

108 p. : 28 x 22 cm.

978-9930-514-04-7

1. Pobreza. 2. Políticas Públicas. 3. América Latina. 4. Derechos humanos. 5. Derechos económicos, sociales y culturales. 6. Organizaciones no gubernamentales. 7. Educación en derechos humanos.

Las ideas expuestas en este libro son de exclusiva responsabilidad de las personas autoras y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Equipo productor de la publicación:

José Thompson J.
Director Ejecutivo del IIDH

Mónica Barrantes
Coordinación académica

Alberto Sánchez Mora
Consultor

Felipe Bley Folly
Apoyo académico

Marisol Molestina
Corrección de estilo

Marialyna Villafranca
Diseño, Diagramación y Artes finales

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
e-mail:s.especiales2@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr

Tabla de Contenidos

1. Presentación 9

2. Introducción 13

2.1 Objetivos y metodología 13

2.2 El Manual como herramienta transformadora 14

2.3 ¿Por qué y cómo incidir en materia de pobreza desde los derechos humanos? 15

3. Analizando críticamente la pobreza 19

3.1 Las expresiones de la pobreza son múltiples: una propuesta conceptual para el accionar conjunto 20

3.2 Derechos Económicos, Sociales y Culturales -DESC- y protección internacional: herramientas técnicas necesarias 25

3.3 ¿Cuál es el panorama de la pobreza en América Latina? 28

4. La importancia de las políticas públicas sociales sobre pobreza 35

4.1 ¿Por qué políticas públicas en materia de pobreza? 35

4.2 Analicemos el papel de los gobiernos en la implementación de las políticas públicas sociales sobre pobreza 38

4.3 ¿Por qué es importante el papel de las organizaciones sociales para la erradicación de la pobreza? 40

4.4 ¿Qué necesitan las organizaciones para incidir políticamente? .. 41

5. Herramientas efectivas para incidir en la erradicación de la pobreza .. 47

5.1 Orientaciones ofrecidas por las organizaciones sociales y no gubernamentales de la Red Incidiendo del IIDH 49

5.2 Sumando: estrategias y herramientas efectivas que pueden desarrollar las organizaciones sociales y no gubernamentales .. 52

5.2.1. Empezamos entonces: principios rectores 53

5.2.2. Análisis político y de las coyunturas 57

5.2.3. Sistema de alerta temprana según Indicadores de Progreso 60

5.2.4. Análisis del poder: mapeo de personas involucradas 64
5.2.5. Investigación y documentación 66
5.2.6. Alianzas con el Estado y agendas políticas 68
5.2.7. El lobby político o cabildeo 69
5.2.8. Educación en y para los derechos humanos 71
5.2.9. Campañas masivas de difusión y denuncia 72
5.2.10. Ampliación de la incidencia nacional a lo local 73
5.3 Buenas prácticas y lecciones aprendidas en materia de políticas públicas sobre pobreza 74
6. Consideraciones finales 81
7. Referencias bibliográficas 87
8. Anexos 91

“La pobreza no es una condición natural de los seres humanos, es una imposición artificial”.

Muhammad Yunus

1. Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) presenta el "Manual de orientaciones que favorecen el fortalecimiento y la efectividad de las estrategias de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina para incidir en las políticas públicas en materia de pobreza", como parte de su programa especial Red incidiendo. Esta iniciativa del IIDH tiene el fin de unir los esfuerzos de organizaciones o comunidades de Latinoamérica que trabajan con poblaciones en condición de pobreza, y así, propiciar el intercambio, sistematización y difusión de información sobre dichas poblaciones y las situaciones de riesgo, potenciales o en desarrollo, que afecten o puedan afectar sus derechos humanos.

La pobreza, en cualquiera de sus expresiones, nos coloca frente una de las realidades sociales más lamentables de la actualidad. Hoy en día la región latinoamericana sigue siendo la más desigual del mundo y buena parte de sus habitantes viven en condiciones de exclusión y marginación. Desde la Red Incidiendo, el IIDH ha logrado explicar las diferentes tipologías de pobreza con el objetivo de exponer que ésta debe ser tratada como un fenómeno multidimensional.

Con este Manula el IIDH pretende contribuir a la producción de conocimientos, al análisis de la realidad y a la formulación de propuestas, aportando herramientas, tanto teóricas como prácticas, para favorecer con efectividad la incidencia de la organizaciones latinoamericanas en el diseño y en la vigilancia permanente de las políticas públicas en materia de pobreza, en cada uno de sus países.

La presente obra aporta doctrina sobre lineamientos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, especialmente de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), que ha favorecido que se reconozcan derechos que estaban relativamente invisibilizados dentro de los derechos humanos, entre ellos el derecho a la educación, la vivienda y la seguridad social, los cuales deben ser garantizados y respetados por los Estados mediante políticas públicas. Con este documento nos hemos propuesto contribuir a crear conciencia sobre los ciclos de las políticas públicas para que todas las organizaciones sociales y no gubernamentales puedan comprender de una manera precisa, la importancia de las mismas para el combate de la pobreza.

Este Manual ofrece un análisis de las buenas prácticas y lecciones aprendidas de varias organizaciones integrantes de la Red Incidiendo para lograr incidir sobre las políticas públicas, con la finalidad de que otras organizaciones cuenten con una guía sobre cuáles son las mejores formas de incidir y qué prácticas han sido más o menos exitosas. De igual manera, en la última sección del documento se ofrecen instrumentos generales, pero pertinentes, para promover la incidencia desde la sociedad civil sobre las políticas públicas para la erradicación de la pobreza y, así, fomentar la democracia y transformar e influir en la toma de decisiones. El objetivo es que, mediante una labor conjunta, trabajemos por la permanente construcción de sociedades más justas y garantes de los derechos humanos de todas las personas, en especial de las más vulnerabilizadas.

El IIDH agradece a quienes han contribuido con sus aportes, testimonios y apoyo para una producción exitosa del Manual. En especial, reconoce a todas las organizaciones integrantes de la Red Incidiendo que ofrecieron, de manera sistemática y rigurosa, un análisis sobre cómo es posible realizar incidencia sobre políticas públicas sociales en materia de pobreza mediante el fortalecimiento del vínculo Estado-sociedad. También agradece a los colaboradores especializados del IIDH, que han hecho posible la continuidad y diversificación de la línea de trabajo asociada con la Red Incidiendo.

En la convicción de que este material permita alentar acciones y estimular debates en torno a la relación de doble vía entre pobreza y derechos humanos, es que lo ofrecemos ahora a consideración de organizaciones, activistas, académicos y público en general.

José Thompson J.
Director Ejecutivo del IIDH

San José, mayo de 2015

“Todo parece imposible hasta que se hace”.

Nelson Mandela

2. Introducción

Los fines del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) son la enseñanza, la investigación y la promoción de los derechos humanos, con un enfoque multidisciplinario que tenga en cuenta, muy especialmente, los problemas que se viven en América Latina y el Caribe. Así, la Red Incidiendo del IIDH, como uno de sus componentes, permite posibilitar este camino.

El objetivo principal de nuestra Red es el fortalecimiento del Sistema de Indicadores de Progreso en Derechos Humanos[1] en contextos o poblaciones que viven en situaciones de pobreza, y la incorporación del enfoque de derechos humanos para el desarrollo de estrategias para la formulación de políticas públicas que permitan a la población en situación de pobreza y extrema pobreza, el ejercicio de una ciudadanía plena y la opción de un proyecto de vida digna.

La Red Incidiendo también se ha abocado a la tarea de facilitar entre las organizaciones, grupos y comunidades que la conforman, la construcción de conocimientos y sistematización de acciones relevantes y buenas prácticas que puedan servir de guía y orientación para prevenir situaciones de riesgo por persistencia de abusos contra personas o grupos en situación de pobreza a través del intercambio horizontal entre las organizaciones de los distintos países que la integran.

2.1 Objetivos y metodología

De acuerdo a lo arriba expuesto El IIDH se ha propuesto como reto ofrecer este Manual, que contiene orientaciones generales para promover el fortalecimiento y la efectividad de las estrategias que realizan las organizaciones sociales y no gubernamentales latinoamericanas y caribeñas para incidir en las políticas públicas sociales sobre erradicación de la pobreza en cada uno de sus países. Resaltamos que este Manual no pretende ser un documento exhaustivo y adaptado a las situaciones de pobreza específicas de cada país, sino que lo concebimos como un instrumento útil que contiene diversas herramientas, experiencias exitosas y lecciones aprendidas para promover, en las organizaciones que conforman nuestra Red, una incidencia eficaz para el combate de la pobreza.

El proceso de construcción del manual se basó fundamentalmente en la metodología *desk review* o metodología de documentación, que estuvo compuesta por tres momentos cíclicos: revisión bibliográfica y de documentación en línea, triangulación/sistematización y análisis de las informaciones. También se incluyó una entrevista breve – de respuesta electrónica – a las organizaciones sociales y no gubernamentales que integran la Red Incidiendo, con el fin de lograr que sus conocimientos, buenas prácticas y aprendizajes fuesen el vértice del Manual.

El Manual se estructura en cuatro apartados sustanciales: a) Analizando críticamente la pobreza, b) La importancia de las políticas públicas sociales sobre pobreza, c) Herramientas efectivas para incidir en la erradicación de la pobreza, y d) Consideraciones finales. El primero muestra la conceptualización de partida para comprender la pobreza, los instrumentos internacionales vinculados y el panorama latinoamericano de

1 Es un sistema de indicadores que tiene el fin de medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos, a través de la medición del alcance, la cobertura y el contenido de las estrategias, planes, programas, políticas u otras actividades e intervenciones específicas encaminadas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho. Estos indicadores ayudan a vigilar directamente la aplicación de las políticas públicas en términos de la realización progresiva de derechos. Los indicadores de proceso también pueden ofrecer información sobre la variación en los niveles de calidad o cobertura de programas o servicios sociales en un determinado período de tiempo. En tanto que el indicador estructural no necesita normalmente una base de referencia (por lo general permite sólo una respuesta afirmativa o negativa), los indicadores de proceso dependen de bases de referencia o metas que suelen consistir en cifras o porcentajes, por lo que tendrá un componente más dinámico y evolutivo que el indicador estructural. Los indicadores de proceso deben reflejar los esfuerzos de las distintas estructuras e instancias al interior del Estado por alcanzar el resultado deseado o progresar en lograrlo. (Art. 34) en Organización de Estados Americano (2011). Organización de los Estados Americanos (OEA), *Indicadores de Progreso para la medición de Derechos Humanos contemplados en el Pacto de San Salvador.* Washington, OEA/Ser.L/XXV.2.1, 16 de diciembre de 2011, párr. 34.

exclusión social y económica. En el segundo apartado se presenta un análisis crítico de las políticas públicas sociales y la necesidad de incidencia por parte de las organizaciones sociales y no gubernamentales. El tercer apartado muestra un compendio de orientaciones y herramientas que deben contemplar las organizaciones para crear una propuesta de incidencia que impacte las políticas públicas sociales dedicadas a la erradicación de la pobreza. En el último apartado se establecen las consideraciones finales para el desarrollo de una buena propuesta de incidencia política.

2.2 El Manual como herramienta transformadora

El IIDH considera pertinente y útil un manual para incidir en políticas públicas sociales debido a que históricamente, la lucha por la erradicación de la pobreza en nuestra región se ha caracterizado por ser abordada, mayoritariamente, desde las organizaciones – sociales, no gubernamentales y de las comunidades – mientras que los gobiernos han realizado pocos esfuerzos por cumplir con sus compromisos y obligaciones nacionales e internaciones relacionados con ella. Por esta razón, un primer interés del presente Manual es promover el fortalecimiento de la relación sociedad-Estado.

Es conocido que existen obstáculos diversos para promover un cambio en este panorama – como la burocracia, la ausencia de participación activa de la ciudadanía y la exclusión de las organizaciones en el diseño, planificación, desarrollo y evaluación de las políticas públicas sociales sobre pobreza en los países de la región. Sin embargo, no podemos renunciar a la tarea de – o menospreciar la importancia de – propiciar el fortalecimiento de las acciones que llevan a cabo los Estados y sus gobiernos para garantizar la protección y cumplimiento de los derechos humanos de las personas que viven en condiciones de exclusión social y económica. El rol del IIDH es crucial para contribuir, con nuestro trabajo cotidiano y muchos años de experiencia, en diferentes niveles: macro (nacional-gubernamental), meso (local-gubernamental) y micro (comunidades, colectivos y personas concretas) y promover así que las políticas públicas sociales en materia de pobreza sean integrales, eficaces y focalizadas. En nuestras manos, por la corresponsabilidad social y política, tenemos la oportunidad de enseñar, investigar y difundir, de diversas maneras y proactivamente, para que las estrategias gubernamentales se implementen en función de las personas, grupos, comunidades o pueblos que viven en situaciones de pobreza y extrema pobreza. Para lograrlo es necesaria una relación crítica y permanente con los Estados y sus gobiernos, como se establece en este Manual.

El segundo interés versa en reconocer el vínculo que existe entre **pobreza y derechos humanos**. En ese sentido, nuestro papel es incidir, a través de la educación y la investigación, sobre los conocimientos y las acciones que muestran cómo es posible llevar a cabo la erradicación de la pobreza y la extrema pobreza mediante la articulación concreta de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Para la Red Incidiendo del IIDH es vital favorecer, en las organizaciones sociales y no gubernamentales que la conforman, las acciones y orientaciones que permitan que los derechos humanos, en especial los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), se transformen en prácticas sustantivas para garantizar una vida digna y de calidad humana para las personas que viven en situaciones de pobreza y extrema pobreza.

El IIDH concibe los Derechos Económicos, Sociales y Culturales -DESC- en relación directa con la erradicación de la pobreza, pues son la base fundamental para garantizar la eficacia y eficiencia de las leyes, las políticas, los programas y los proyectos contra la discriminación y la exclusión social y económica. Igualmente, son centrales las posibilidades que generan para promover la igualdad y la construcción de una sociedad más justa para todas las personas de América Latina y el Caribe[2]. Por tanto, es muy importante que las organizaciones sociales y no gubernamentales conozcan a fondo no sólo los instrumentos internacionales vinculados, sino también las herramientas creadas por los Sistemas de Protección Internacional de Derechos Humanos – como es el caso del Sistema de Indicadores de Progreso de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –, pues

2 Rodríguez, Víctor, *Cartilla básica sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. IIDH, San José, 2010.

estos contienen los mecanismos necesarios para exigir ante los Estados y sus gobiernos – en lo nacional y en el ámbito interamericano – la eficacia de las estrategias que desarrollan para combatir la pobreza.

En este sentido, el tercer y central interés del presente documento es incidir desde los **DESC** sobre las acciones gubernamentales para el combate de la pobreza y extrema pobreza en nuestros países. No obstante, reconocemos que esto es un desafío que debe ser entendido desde una perspectiva crítica, social y multidimensional, que implica, así mismo, realizar tareas permanentes y constantes dentro de nuestras organizaciones sociales y no gubernamentales, pero que son urgentes si deseamos realmente erradicar las condiciones de exclusión social y económica que vive la gran parte de la población latinoamericana y caribeña.

2.3 ¿Por qué y cómo incidir en materia de pobreza desde los derechos humanos?

Para la Red Incidiendo del IIDH incidir en materia de pobreza es su razón de ser. Consideramos que **incidir supone** fomentar la democracia, involucra a las personas, las comunidades, los pueblos y la ciudadanía en general en los asuntos políticos y de interés nacional para alcanzar un objetivo común, pero al mismo tiempo fortalecer las acciones de las instituciones públicas y de los gobiernos. También consideramos que incidir es transformar; con el trabajo que realizamos se pretende cambiar las lamentables situaciones de exclusión social y económica que viven las personas de la región latinoamericana, mediante la enseñanza, la investigación y la promoción de los derechos humanos; de igual manera, la transformación puede trascender, con la participación activa del IIDH, para la articulación y conjunción de alianzas y redes. Finalmente incidir permite influir en la toma de decisiones, especialmente aquellas vinculadas a las políticas de erradicación de la pobreza; no obstante, esto requiere que la ciudadanía, las organizaciones sociales y no gubernamentales, se involucren corresponsable y activamente en la generación de leyes, políticas, planes y proyectos de los Estados y sus gobiernos, para promover el bienestar de la sociedad y la lucha contra las desigualdades sociales, culturales y económicas que vive la población en América Latina y el Caribe. Incidir en las políticas públicas sociales es posible con una gama de actividades que implican dialogar y articular acciones con los gobiernos y su administración pública. Por ello, desde la Red Incidiendo presentamos en este Manual una serie de herramientas útiles desde los DESC, basadas en la experiencia de años que tienen las organizaciones que la conforman, para orientar y acompañar sus acciones para la mejora y el fortalecimiento de las **políticas públicas sociales** integrales, efectivas y focalizadas en el combate de la pobreza, en cada país.

Desde la Red Incidiendo del IIDH deseamos que este Manual sea una herramienta de gran utilidad para las organizaciones sociales y no gubernamentales en el desafío de implementar estrategias de incidencia eficaces para contribuir con las acciones de los gobiernos para la erradicación de la pobreza. **Desde el IIDH** ponemos a disposición nuestros conocimientos y orientaciones, así como la articulación de espacios mediante la Red Incidiendo, para contribuir con el objetivo que plantea este Manual.

“La violencia es el miedo a los ideales de los demás”.

Mahatma Gandhi

3. Analizando críticamente la pobreza

Para iniciar este reto que nos hemos propuesto, consideramos muy importante que en el marco de la Red Incidiendo del IIDH, todas las instancias participantes tengamos una visión conceptual básica, común. El primer objetivo de este apartado será articular esta conceptualización, pero tenemos claro que ésta es flexible y se alimentará constantemente con la sinergia de trabajo y diálogos que vayamos construyendo.

¿Por qué es necesaria una base común pero flexible? Uno de los nudos problemáticos en el abordaje de la pobreza es la ausencia de referentes conceptuales comunes. Al parecer, podemos identificar la pobreza, pero nos ha costado años poder definirla de manera clara y amplia en la complejidad de las realidades sociales en las que se expresa. Sabemos que desde la experiencia de décadas que tienen las organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales latinoamericanas y caribeñas en la lucha por la erradicación de la pobreza, se ha identificado que la incorporación de marcos conceptuales comunes ha permitido reorientar sus acciones de manera más efectiva[3], y de acuerdo a los cambios socioeconómicos y políticos que se enfrentan en la región constantemente.

Ahora bien, para iniciar con esta conceptualización es necesario que partamos de tres elementos que en el IIDH consideramos vitales para una comprensión multidimensional e integral de la pobreza. Cabe mencionar que el IIDH ha sido un referente interamericano en la materia, pues ha realizado grandes e importantes esfuerzos mediante su marco estratégico anterior para fortalecer la comprensión de las condiciones de exclusión y desigualdad.

El primer elemento. La pobreza, en cualquiera de sus expresiones, nos coloca frente a una de las realidades sociales más tristes pero permanentes en la actualidad: el menoscabo de la dignidad y de la calidad humana. Y esto es muy conocido, desde los instrumentos internacionales en materia de protección de derechos humanos, las acciones gubernamentales nacionales y/o locales y las propias acciones de las organizaciones sociales y no gubernamentales, aunque lamentablemente no lo suficiente como para erradicar la pobreza. La premisa que debe orientar nuestro trabajo es que el impacto que genera no tener una vida digna y de calidad afecta cada área de la vida de una persona, grupo social, comunidad y, finalmente, de todo un país.

La pobreza es pobreza y lo cubre todo, especialmente la dignidad de la persona.

Shangay Llilly

El segundo elemento. Cuando no existe una dignidad real ni una buena calidad de vida nos enfrentamos a violaciones a los derechos humanos fundamentales y, por ende, a la limitación sustantiva en el ejercicio de todos los derechos. Como indicaba Garretón ya desde 1996: "La violación, por lo tanto, no emana de un acto sino de un omisión"[4]. A pesar de las diversas acciones que se realizan, esta omisión evidencia que la pobreza continúa sin ocupar un lugar central en las agendas de las políticas gubernamentales en América Latina y el Caribe. Reconocemos, eso sí, que en los últimos años se han logrado avances significativos en muchos países de la región, por ejemplo, Argentina, Chile y Uruguay son los tres países con menores tasas de pobreza, menos de 12%, seguidos de Costa Rica, Perú y Brasil, que tienen tasas entre 17% y 22%; el resto de países superan el 30%. Seguimos, sin embargo, el continente más desigual a nivel global[5].

El tercer elemento. Es necesario que los derechos humanos, en especial los vinculados en la jurisprudencia con la pobreza – DESC –, pasen de los documentos, los discursos y las buenas intenciones a prácticas efectivas y sustantivas en la acción gubernamental. Esto reviste mayor importancia debido a que los **DESC** aportan una

3 Ferrer, Marcela, Pablo Monje y Raúl Urzúa, *El rol de las ONG en la reducción de la pobreza en América Latina: Visiones sobre sus modalidades de trabajo e influencia en la formulación de políticas públicas*. Universidad de Chile-UNESCO, Chile, 2005.

4 Garretón, Roberto, "La sociedad civil como agente de promoción de los derechos económicos, sociales y culturales", *Serie: Estudios Básicos de Derechos Humanos*. IIDH, San José, 1996, pág. 6.

5 Albornoz, Vicente, *et al*., *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas*. SOPLA-Konrad Adenauer Stifting, México, 2013.

base fundamental con respecto a la eficacia de las leyes, las políticas y las prácticas contra la discriminación, son favorables a la igualdad y guardan una relación directa e inmediata con la erradicación de la pobreza[6].

Consideramos, por tanto, que es muy importante partir de estos elementos para comprender la pobreza y a partir de ello, desarrollar nuevas formas de intervención en la realidad que tengan como premisa el bienestar de las personas. Esto puede alcanzarse mediante un crecimiento económico equilibrado, centrado en las personas, que sea capaz de insertarlas en la dinámica económica a través de la generación de capacidades que aseguren la sostenibilidad del crecimiento y el desarrollo económico a largo plazo.

Entendemos que asumir valientemente la bandera de la lucha por la superación de la pobreza no es fácil, pero creemos que es posible. Si no lo hiciéramos estaríamos dejando de creer en nosotros(as) mismos(as), en nuestra gente. Como jóvenes que creen que es posible transformar la realidad (…) no desde discursos o en declaratorias sino desde un mejoramiento de la calidad de vida de las personas. Creemos que la verdadera reflexión no existe sin la acción y eso es lo que pedimos

Michelle Víquez – TECHO Costa Rica

Vivir en condiciones de exclusión y marginación sólo contribuye a preservar la histórica desigualdad e injusticia que viven muchas personas, grupos, comunidades y poblaciones en América Latina y el Caribe. En nuestras manos tenemos la posibilidad de contribuir con este reto. Al realizar acciones claras, integrales y basadas en lecciones aprendidas podemos, como Red del IIDH, desde nuestras organizaciones (colectiva y particularmente,) luchar por la permanente construcción de sociedades más justas y garantes de los derechos humanos de las todas las personas, en especial de las más excluidas.

3.1 Las expresiones de la pobreza son múltiples: una propuesta conceptual para el accionar conjunto

La pobreza es una situación sumamente compleja pero tangible y permanente en nuestros países latinoamericanos y caribeños, como hemos reconocido. Mucho se ha estudiado, mucho se ha escrito y mucho se ha hecho para promover su erradicación. Sin embargo, frente a las lógicas actuales del mercado, la economía y las acciones gubernamentales, nos enfrentamos a una vorágine cada vez más compleja para alcanzar nuestro cometido: garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos para las personas que viven en condiciones de pobreza por exclusión económica, precariedad, desigualdad de género, discriminación cultural y etaria, y por ende, la ciudadanía plena y una vida digna y de calidad.

Ahora bien, necesitamos una actitud propositiva frente a esta vorágine para cumplir con nuestro compromiso social y de justicia. La articulación de diálogos y acciones efectivas, principalmente en el trabajo en red, requiere una concordancia para comprender la pobreza, tanto en su conceptualización como en las estrategias generales para generar consciencia de la importancia que requiere la eliminación de las desigualdades en América Latina y el Caribe. Esto es un desafío que debe ser entendido desde una perspectiva política, técnica y multidimensional, que implica realizar una tarea relacionada con la producción de argumentos y evidencias que lo caractericen como un asunto político[7] y de relevancia central en nuestras acciones.

Pero conceptualizar la pobreza no es novedoso: las organizaciones no gubernamentales y sociales han tenido una injerencia trascendental en ello. Además, muchos debates se han dado en el seno de los Sistemas de Protección Internacional de los Derechos Humanos (el Universal, el Interamericano, el Africano y el Europeo) para lograr acuerdos sobre esta definición. En la última década no sólo hemos presenciado un vuelco en las

6 Ferrer, Marcela, Pablo Monje y Raúl Urzúa, *El rol de las ONG en la reducción de la pobreza en América Latina…*

7 Ibídem.

acciones gubernamentales para erradicar los problemas sociales – en buena medida debido a la presión de los Sistemas de Derechos Humanos y la Cooperación Internacional –, sino en la organización y diálogo sobre la conceptualización de la pobreza en las realidades contemporáneas.

Un avance significativo ha sido el cambio de paradigma según el enfoque de la pobreza. La memoria histórica, cuando es analizada críticamente, nos evidencia que siempre ha sido más fácil depositar los problemas y los obstáculos en quienes no tienen poder real y simbólico. Por ejemplo "los pobres", "los empobrecidos", han sido expresiones utilizadas frecuentemente para considerar a la pobreza como un problema de estas personas, argumentando prejuicios sin asidero en la realidad. Desde el IIDH definimos esto como el enfoque conservador:

Se induce, se provoca, se aprende y se difunde a partir de relatos alarmistas y sensacionalistas, según las que se puede relacionar a las personas con la delincuencia y con una supuesta amenaza a la estabilidad del sistema socioeconómico.

Emilio Martínez

> *Un fenómeno básicamente individual y utiliza los indicadores de necesidades e ingreso para su medición. Desde este punto de vista, un individuo es pobre porque no quiere trabajar o por actitudes que denotan poco interés en progresar. Por los indicadores de pobreza asociados a esta concepción, concluye que se es pobre cuando la persona "no alcanza un determinado umbral de ingreso o cuando presenta alguna de cinco necesidades consideradas socialmente como básicas"*[8].

Trascender esta definición de la pobreza es un reto aún, y el IIDH ha realizado abundantes esfuerzos para que así sea. Sin embargo, muchas de las personas tomadoras de decisiones, de la gerencia gubernamental y también de la sociedad civil, continúan utilizando este paradigma para hablar y actuar sobre la pobreza, y esto tiene graves implicaciones para su combate. No obstante, el resultado de los esfuerzos y diálogos mencionados anteriormente han llevado a un consenso internacional que dio lugar al enfoque progresista, que:

> *Considera que la pobreza es un fenómeno social-estructural con efectos colectivos que impide tanto a los individuos como a las colectividades, llevar una vida digna*[9].

En el IIDH partimos de este paradigma y hemos venido desarrollándolo desde hace varios años. Lo proponemos a continuación como esa base común para la Red Incidiendo del IIDH, pues consideramos que es una propuesta sencilla y que contempla la multidimensionalidad de circunstancias que implica la pobreza a la luz de la doctrina de los derechos humanos.

Así, concebimos que la pobreza no es sólo una cuestión de privaciones materiales sino que es un fenómeno vinculado a la reducción de las capacidades para llevar una vida que todas las personas consideramos deseable[10]. Además, está basado en tres postulados básicos[11]:

- **La pobreza menoscaba la dignidad de la persona**, pues favorece el vínculo entre los derechos humanos y las teorías de la justicia. Si la pobreza tiene que ver con la ausencia de oportunidades para disfrutar de una vida digna es entonces, una situación injusta y socava el derecho a la vida, uno de los derechos humanos fundamentales.

8 Pérez Murcia, Luis Eduardo, *Pobreza, derechos humanos y políticas sociales*. IIDH, San José, 2008.

9 Cuéllar, Roberto, *Pobreza y derechos humanos: hacia la definición de parámetros conceptuales desde la doctrina y acciones del Sistema Interamericano*. IIDH, San José, 2010.

10 Si desean profundizar sobre la concepción de la pobreza como reducción de capacidad puede revisar: Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas (OACNUDH), *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza*. ONU, Washington, 2003; Sen, Amartya, *Revisando las inequidades*. Harvard University Press, Cambridge, 1992; Sen, Amartya, *Desarrollo como libertad*. Alfred A. Knopf, Nueva York, 1999.

11 Ibídem.

- **La pobreza es una construcción social**. La precariedad a la que son expuestas las personas, que está relacionada con la pobreza, no es natural, sino creada por las instituciones y las ideologías, que se circunscriben a los patrones culturales y estructuras socioeconómicas históricamente.

- **Existe una relación de interdependencia entre pobreza y violación de derechos humanos**. La pobreza no sólo es expresión de la violación a los derechos humanos, sino que también es causa de la misma, ya que reduce la capacidad de las personas y los colectivos para defender, por sus propios medios, tanto sus derechos civiles y políticos como sus derechos económicos, sociales y culturales.

Pero, ¿por qué multidimensional? Primero porque se reconoce la desigualdad en el poder y el acceso. Una parte de la población es relegada de ellos, lo que le niega las oportunidades para alcanzar las condiciones que otras personas sí disfrutan. Segundo, esta desigualdad está marcada por las relaciones de opresión y dominación que han existido en la historia de la humanidad, e impiden que ciertas personas – las mujeres, las personas menores de edad, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad, los pueblos originarios y afrodescendientes y las personas migrantes – puedan acceder a los recursos sociales, igualitariamente y sin discriminación. Ahora bien, estos dos factores sociales están marcados por las asimetrías económicas características de la macroeconomía política neoliberal contemporánea.

La multidimensionalidad de la pobreza implica incorporar todas sus formas: la pobreza física, la pobreza social, la capacidad reducida a gozar las libertades, el trauma acumulado y, por supuesto, la pobreza económica.

IIDH

No comprendemos entonces, la pobreza en una dimensión solamente, sino en el complejo entrelace entre desigualdad en el poder y las oportunidades, las relaciones de opresión y dominación y las asimetrías económicas. Sabemos que estas formas no están en las personas sino en las estructuras sociales. Esto es analizar la pobreza como una discriminación estructural que crea, fomenta y perpetúa la exclusión de una gran mayoría de unas personas.

Al hacer más clara y evidente la relación entre la pobreza y los derechos humanos, que consideramos es un vínculo sustantivo para impactar sobre la transformación social y la justicia, resaltamos la conexión simultánea de dos dimensiones. Cuando nos acercamos con nuestro trabajo cotidiano a las personas en situación social más crítica, nos enfrentamos a esta conexión en todo momento, por eso, debemos orientar nuestras acciones no sólo a una dimensión sino promover el abordaje de cada una para garantizar una verdadera efectividad. Esta es una premisa clave y una lección aprendida, resultado de muchos años de incidencia de las organizaciones sociales y no gubernamentales en la región, y que tenemos presente en la Red Incidiendo del IIDH.

Según el Comité DESC, la pobreza es "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".

Documentos oficiales del Consejo Económico y Social, Suplemento No. 2 [E/2002/22-E/C.12/2001/17], anexo VII, 2002, párr. 8.

Así, para comprender la pobreza nos basamos en cuatro dimensiones[12], más una que se ha venido integrando en los diferentes estudios que ha realizado el IIDH[13]. En la interpretación de la pobreza partimos de que los sentimientos de impotencia, abandono y rechazo social, son quizá los aspectos más lacerantes que hieren la dignidad de las personas en situación de pobreza. También son el efecto subjetivo que funde la desesperanza en la sombra de la miseria y resultan, por tanto,

12 Barillas, Byron, *El rostro pálido de los derechos humanos*. IIDH, San José, 2010.

13 Peri, Luciana, y Helga Arroyo, *Tipología de problemas de pobreza: una propuesta para construcción de mapas de riesgo en la región*. IIDH, San José, 2010.

nodales para la reflexión y el dimensionamiento que corresponde incorporarse en el abordaje de la pobreza con enfoque de derechos humanos[14]:

- **Pobreza por precariedad**. Por simple definición, la precariedad está referida a falta de los recursos y medios económicos suficientes (ingresos). Se entiende por lo mismo, que esa precariedad es material y propicia pobreza porque impide a las personas o familias adquirir los bienes de consumo necesarios para vivir dignamente. Los bienes agrupados bajo ese paraguas son, especialmente, alimentación, vestido y vivienda, aunque la definición más amplia incluye la adquisición de servicios básicos.

Jurisprudencia:
-Derecho a una vida digna
-Derecho a la alimentación
-Derecho a un ambiente sano

- **Pobreza por exclusión o exclusión por pobreza**. Se configura por la privación de servicios públicos básicos – especialmente educación, salud, disposición de agua potable y energía eléctrica – cuya negación o imposibilidad de acceso – por lo general articulada a la precariedad pero, incluso, independiente de ella –, interviene como fuente de pobreza y extrema pobreza o las perpetúan. Valga notar que no es lo mismo exclusión por pobreza que pobreza por exclusión. En la primera figura se trata de personas o grupos que son excluidos de algún beneficio por el hecho de vivir en condición de pobreza. En la segunda figura, la pobreza es una consecuencia de la exclusión, es decir, es donde la exclusión sistemática de beneficios o servicios públicos para las personas (normalmente, grandes contingentes) lleva a la pobreza y de ese modo, produce violaciones a una serie de derechos básicos y fundamentales. Parece traslucirse que las manifestaciones de pobreza en términos de "precariedad y por exclusión" se diseminan como estructuras vivenciales de opresión institucionalizada.

Jurisprudencia:
-Derecho al acceso a la salud
-Derecho a un nivel de vida adecuado
-Derecho a la educación
-Derecho a un ambiente sano
-Derecho a la alimentación
-Derecho al acceso a tierras tradicionales (casos de poblaciones indígenas)

- **Pobreza por discriminación cultural.** Esta dimensión parte de la premisa de que la discriminación opera como un factor que otorga singularidad al ejercicio de los derechos colectivos – que en América Latina se relacionan especialmente con las poblaciones indígenas y afrodescendientes – y es concomitante ante todo, de la exclusión. Aunque no es la única repercusión, la discriminación étnico-cultural repercute en pobreza; la condición de pueblo culturalmente diferenciado en lugar de propiciar una atención especial del Estado, en atención a la vulnerabilidad que tal condición supone, lo expone a la invisibilización ante el poder de la cultura dominante, a la marginación del desarrollo y de la participación política democrática. La marginación de los beneficios y servicios públicos son las principales variables que materialmente producen o acentúan el estado de pobreza de estas poblaciones, en donde se conjuga discriminación con exclusión. Debe acotarse que en el terreno de los derechos humanos, este concepto tiene implicaciones prácticas para apelar a su justiciabilidad. Así, por ejemplo, muchas veces se sabe o percibe que la exclusión dimana de medidas o comportamientos institucionales discriminatorios, pero su relación no es fácil de demostrar.

Jurisprudencia:
-Derecho a la igualdad ante la ley
-Derecho a una vida digna
-Derecho a la salud
-Derecho a un medio ambiente sano
-Derecho a la alimentación
-Derecho a la educación
-Derecho a los beneficios de la cultura
-Derechos de los niños
-Derecho a la protección de la familia indígena

14 Barillas, Byron, *El rostro pálido de los derechos humanos…*

- **Pobreza por desigualdad de género.** Con la categoría de género comenzó a explicarse cómo la diferencia biológica se convierte en desigualdad económica, social y política, entre hombres y mujeres. Se asume entonces, que el género es una *forma primaria de relaciones significantes de poder*, dado que su construcción propicia una distribución desigual de conocimientos, propiedad e ingresos, responsabilidades y derechos entre mujeres y hombres; es decir, el género estructura unas *relaciones asimétricas de poder* entre ambos sexos. Otro asunto a destacar sobre esas relaciones asimétricas de poder es que son derivaciones de acuerdos gestados en instituciones sociales, tales como el hogar, el mercado, el Estado y la comunidad, los cuales proporcionan a los hombres una mayor capacidad para movilizar reglas y recursos institucionales que promuevan y defiendan sus propios intereses. Se postula que la institucionalización de esas asimetrías deviene en pobreza para aquellas mujeres que tienen empleos u subempleos de muy bajo ingreso, como es el caso del grueso de mujeres insertas en el sector informal, que en su mayoría son jefas de hogar y cargan con la responsabilidad económica familiar. A esta desigualdad, que interviene como agravante de la precariedad material, se suman dispositivos de exclusión institucionalizados que afectan tanto a las mujeres como a los hombres de ese sector laboral.

Jurisprudencia:

-Derecho a la igualdad ante la ley

-Derecho a un salario igual por trabajo igual

-Derecho a una vida digna

-Todo derecho que esté relacionado con la discriminación estructural y la violencia contra la mujer

- **Pobreza por discriminación etaria**. Reconocemos la existencia de otras poblaciones que no se encuentran particularizadas pero que se enfrentan a situaciones de igual desprotección. Nos referimos a niños, niñas, adolescentes y personas adultas mayores. Se decidió agregar esta nueva categoría de pobreza ya que se trata de poblaciones particularmente afectadas y porque los problemas a los que se enfrentan diariamente se ven potenciados por la situación económica desfavorable, por lo que necesitan de un sistema de protección específico. Hay que tener en cuenta que estas poblaciones se encuentran conformadas tanto por personas limitadas para ejercer su independencia como por otras con limitaciones físicas y/o mentales derivadas de su edad. Dada esta situación, en la pobreza por discriminación etaria resulta necesaria una protección dual: por un lado, cuando es posible, estas personas deben participar en la toma de las decisiones que les conciernen, con el debido reconocimiento de sus capacidades; por otro, se les debe garantizar la provisión de bienes de consumo y servicios básicos, pues estas personas no son capaces de abastecerse por sí mismas o, siquiera, de reclamar el cumplimiento del derecho que se los garantiza.

Como es evidente, desde una comprensión integral y multidimensional de la pobreza, las expresiones que ésta tiene en las realidades de la región son múltiples, complejas e interconectadas. Con dos casos reales mostraremos esta afirmación:

Una niña de ocho años que pertenece a un pueblo originario, inicia sus estudios de educación primaria. Su madre la matrícula en el centro educativo más próximo con la intención de que pueda estudiar y educarse, y así buscar un futuro mejor. Ella duró sólo un mes en la escuela, pues las clases eran en castellano y no comprendía casi nada. Le solicitaron a la madre que la retirara, momentáneamente, hasta que le enseñara lo básico del castellano, pero ella tampoco sabe mucho (pobreza por exclusión y discriminación cultural). Meses después, mientras jugaba con sus amistades, la niña cae y se quiebra un brazo. Su madre trata de curarla con remedios naturales, pero el dolor de la niña es cada vez más insoportable. Con apoyo de la comunidad logran visitar un centro médico cercano que, al igual que la escuela, estaba a varios kilómetros de distancia. Una vez allí, las personas funcionarias le pidieron a la madre la tarjeta de seguro social para proceder con los servicios de atención; ella no tiene seguro social pues no está empleada (pobreza por desigualdad de género y etaria). La niña no fue atendida y su brazo sanó con el paso del tiempo y de mala manera. Ella su madre apenas tienen para alimentarse, viven de lo que cosechan, sin electricidad ni agua potable (pobreza por precariedad). No tienen ayuda de instituciones estatales pues no hablan castellano y no pueden completar las fórmulas para solicitar apoyo. Además, en las pocas instituciones donde han asistido nadie comprende su lenguaje autóctono (pobreza por exclusión y discriminación cultural).

Reconocer el carácter subjetivo de la pobreza puede ayudar a la creación de políticas que superen las soluciones de tipo asistencialista y efectista para acercarnos a propuestas de resolución que partan de las experiencias de vida que las mismas personas – mujeres y hombres – han tenido, y así fortalecer el diálogo democrático nacional sobre la pobreza, sus causas y consecuencias.

Isabel Gamboa Barboza

Otro ejemplo. Un adulto joven tiene una discapacidad motora y vive en una toma de tierra de una zona urbana (pobreza por precariedad y por discriminación cultural). Él no ha podido acceder a una silla especial para movilizarse pues no tiene empleo y por ello, tampoco seguro social; tampoco logró ingresar a los servicios de educación ya que no puede movilizarse sin la silla (pobreza por exclusión). Los esfuerzos que ha hecho para que diferentes instituciones le brinden apoyo económico y de salud han sido fallidos: no califica para acceder a los servicios pues es mayor de edad y la única pariente que podría asegurarlo es su tía, quien que es trabajadora doméstica migrante sin documentación (pobreza por discriminación cultural y desigualdad de género). Se mantienen con el poco dinero que ella gana en su trabajo, que es por horas y en pocas casas. Además, no cuentan con electricidad, viven en una casa construida con latas de zinc (pobreza por precariedad).

Estos ejemplos nos muestran cómo se articulan las múltiples dimensiones de la pobreza. Esta articulación múltiple la entendemos como pobreza extrema, que supone extremas condiciones de exclusión social y económica.

La extrema pobreza se asocia a situaciones de permanente violación a los derechos humanos. Se considera permanente pues se trata de situaciones progresivas, estructurales, que se van deteriorando en el tiempo, hasta que la situación de las personas llega a un grado de afectación enorme[15]. La extrema pobreza deriva de la interconexión entre todas las dimensiones, sus respectivos problemas y la violación consecuente a todos los derechos humanos fundamentales de las personas que la viven. Es una realidad que socaba profundamente la dignidad humana y la calidad de vida. Por ello, son urgentes e ineludibles las acciones que podamos realizar.

Hemos presentado hasta aquí las bases conceptuales para el diálogo y la contribución entre quienes integramos la Red Incidiendo. Como indicamos al inicio, nuestro punto de partida es la flexibilidad y el constante crecimiento de nuestro posicionamiento para la lucha por la erradicación de este permanente flagelo social de la región latinoamericana y caribeña.

3.2 Derechos Económicos, Sociales y Culturales -DESC- y protección internacional: herramientas técnicas necesarias

Al reconocer la pobreza como una violación a los derechos humanos debemos saber con claridad qué herramientas tenemos para ello. Desde la Red Incidiendo, es menester del IIDH articular, junto con la propuesta de conceptualización, una presentación práctica sobre los instrumentos internacionales en materia de pobreza, que se convierta en una herramienta útil para contribuir a la lucha por su erradicación, con un enfoque de derechos humanos. En este sentido, cuando realizamos nuestro trabajo cotidiano podremos definir con facilidad por qué la pobreza debe ser comprendida desde este enfoque.

Sin embargo, en ocasiones desconocemos o conocemos poco sobre la jurisprudencia específica que sustenta esta posición, desde el plano internacional, particularmente en el ámbito interamericano. Partimos, por ello, de que sí tenemos más información y argumentos técnicos podremos al mismo tiempo, incidir para la exigibilidad del cumplimiento de los derechos humanos ante los gobiernos y sus instituciones, pero también ante las instancias internacionales encargadas de velar por su protección. Esto es una herramienta vital que podemos utilizar, como lo expondremos en el capítulo quinto, para lograr una transformación sustantiva de las acciones – muchas veces

15 Cuéllar, Roberto, *Pobreza y derechos humanos…*

limitadas o poco efectivas – que los gobiernos latinoamericanos y caribeños están realizando para enfrentar la pobreza en cada país.

Resaltamos que los **DESC** instauran obligaciones de efecto inmediato – garantizar su ejercicio sin discriminación, adoptar medidas inmediatas y asegurar la satisfacción de niveles básicos para cada derecho – más tres procedimientos de protección internacional: la denuncia individual (por casos), la denuncia interestatal y la investigación de violaciones graves o sistemáticas por parte de los gobiernos gestan y que no eran posibles antes de su creación y de allí su clara importancia.

Además, los DESC han favorecido la necesidad de que se reconozcan derechos que no estaban visibilizados como derechos humanos. Algunos de los instrumentos pertinentes son: la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1963), la Convención para la Erradicación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio 169 de la OIT, 1989), la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006). Es evidente que aún faltan muchos derechos que deben ser visibilizados, por ejemplo, para las personas adultas mayores, la no discriminación por orientación sexual e identidad de género, para las personas privadas de libertad, entre otros. **Los derechos humanos** específicos no son una ampliación de derechos, como se piensa a veces, sino son el reconocimiento de derechos que afectan el cumplimiento sustantivo de los derechos humanos. Además, el reconocimiento de estos derechos específicos está relacionado directamente con la pobreza, ya que su invisibilización acentúa la marginación social y económica, la precariedad y la exclusión de las personas que viven en esta condición. Por ello es fundamental su reconocimiento, protección y cumplimiento si deseamos una sociedad más justa y equitativa.

Ahora bien, la pobreza compromete los derechos humanos en tres dimensiones: su indivisibilidad, su complementariedad y su universalidad. La pobreza afecta la ciudadanía, la educación y la vida, impide el desarrollo de las personas en lo individual y lo colectivo, por la falta de acceso a los servicios que brindan los Estados. Los DESC son presupuestos formales y materiales de la democracia. La democracia debe salvaguardarlos como fundamentales, además de garantizar la inclusión de los derechos específicos.

Como mencionamos antes, los DESC suponen obligaciones para los Estados y sus gobiernos que son de efecto inmediato, como la lucha contra la pobreza, **y que tienen el fin** mínimo de garantizar niveles esenciales de los derechos humanos en el marco de una subsistencia digna. Dicho de otra manera, los Estados democráticos tienen que generar obligatoriamente las condiciones necesarias para que todas las personas tengamos una vida digna y con calidad humana. La pobreza estará siempre relacionada con los derechos civiles y políticos, con los DESC y con los derechos específicos; esta es una premisa que no debemos pasar por alto ni olvidar nunca.

Proteger los derechos humanos y asegurar la rendición de cuentas democrática son condiciones clave para superar estos contextos de crisis.

Kenneth Roth

Ahora bien, en el marco del Sistema Interamericano, desde la Organización de Estados Americanos (OEA), también contamos con instrumentos jurídicos para luchar por la erradicación de la pobreza. Uno de ellos es el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como Protocolo de San Salvador, pues fue aprobado por la Asamblea General de la OEA en la capital de El Salvador en el año 1988. Sin embargo, entró en rigor en el año 1999, después de que once países de la región dieron su adhesión o lo ratificaron. Los países que lo han ratificado son Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Y se han adherido Brasil, Colombia, Honduras y Surinam.

El Protocolo de San Salvador establece dos aspectos que consideramos fundamentales para contribuir con las estrategias sustantivas de los Estados y los gobiernos en el combate contra la pobreza, que se convierten en

Derechos establecidos en el Pacto de San Salvador:

- Al trabajo

-A condiciones justas, equitativas y satisfactorias en el trabajo

- A sindicalizarse

- A la seguridad social

- A la salud

-A un medio ambiente sano

- A la educación

- A los beneficios de la cultura

- A la constitución y protección de la familia

- De la niñez

- De las personas adultas mayores

- De las personas con discapacidad

un asidero contundente para que como organizaciones sociales y no gubernamentales, exijamos su cumplimiento. La primera es, al igual que el PIDESC[16], l**a obligación de adoptar medidas**. Aunque de manera progresiva, existe un compromiso ineludible que deben asumir los gobiernos para implementar acciones, especialmente económicas, hasta el máximo de recursos que tenga disponible y tomando en cuenta su grado de desarrollo, para garantizar los derechos pactados. La segunda es la no admisión de restricciones, lo que los obliga a no menoscabar o restringir ningún derecho establecido en el Protocolo. Como vemos, las obligaciones adquiridas son rigurosas y con esto, nuestra responsabilidad para incidir en la exigibilidad a lo interno de los Estados.

Es nuestro interés fortalecer el **Sistema de Indicadores de Progreso**[17], el cual reconocemos como una buena práctica y es uno de los objetivos de la Red Incidiendo del IIDH. Cabe mencionar que éste es el resultado de años de evaluación y estudio de las realidades latinoamericanas y caribeñas en torno a la pobreza, y es una manera de llevar a la práctica lo establecido en el Protocolo de San Salvador. Así, en 2012 se crean *Los lineamientos para la elaboración de los indicadores de progreso en materia de* ***derechos económicos, sociales y culturales***, y en el 2014 se adopta el *Mecanismo de seguimiento para la implementación del Protocolo*, que fortalece las disposiciones jurídicas interamericanas, de acatamiento obligatorio, para el avance progresivo en el cumplimiento de los DESC. Ambos procedimientos tienen como uno de sus resultados, este Sistema de Indicadores de Progreso.

Invitamos a las organizaciones sociales y no gubernamentales a revisar de manera permanente el Sistema de Indicadores de Progreso que implementa cada uno de los Estados a los que pertenecen, para así construir acciones colectivas en lo nacional que fortalezcan la respuesta de los gobiernos para la erradicación de la pobreza, pero también para dialogar en el ámbito interamericano sobre las tareas que conjuntamente podríamos llevar a cabo en este sentido. Desde el IIDH ponemos a disposición nuestras investigaciones y conocimientos, así como la articulación de espacios mediante la Red Incidiendo, para contribuir al fortalecimiento de los Indicadores de Progreso a nivel nacional y regional.

16 Después de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el año 1966 se crean dos instrumentos más de vital importancia: El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PICP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). El primero fue tomado como instrumento que definió derechos de primera categoría o generación, por sus objetivos y alcances para garantizar la paz y promover Estados democráticos, después del periodo de guerras y por las dictaduras que se instauraron a finales de los años 50, especialmente en nuestra región. Los contenidos en el segundo se reconocen como derechos de segunda generación o categoría. Todos los Estados latinoamericanos y algunos caribeños han ratificado o se han adherido a ambos Pactos; esto implica, además de la modificación de las legislaciones internas, la construcción de informes sobre el estado de avance o progreso en el cumplimiento de los derechos pactados, que deben ser enviados a los Comités respectivos regularmente (Comité de Derechos Humanos para el PICP, creado en 1966, y Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales para el PIDESC, creado en 1985.

17 El Sistema de Indicadores de Progreso brinda la posibilidad de analizar y organizar de manera más justa la información para el respectivo proceso de monitoreo. Esto se realiza en tres categorías: recepción del derecho (estado de avance del derecho específico a analizar); contexto financiero y compromiso presupuestario (recursos disponibles que posee, tomando en cuenta su nivel de desarrollo económico) y las capacidades institucionales o estatales (su nivel de respuesta para garantizar las medidas y su cumplimiento programático, pero efectivo). Estas categorías permiten operativizar la realización de los derechos establecidos en el Protocolo de San Salvador y serán monitoreadas a partir de los indicadores, en especial los de progreso, según lo establece la OEA (2011). OEA, *Indicadores de Progreso para la medición de Derechos Humanos contemplados en el Pacto de San Salvador.*

También resaltamos la importancia del principio de **no regresividad** o la prohibición de regresividad, que se establece en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y aplica para la protección de los DESC. Éste sostiene que no hay justificación alguna para que un Estado y su gobierno retrocedan en el avance progresivo de los derechos humanos. Por ejemplo, en ocasiones, debido situaciones de crisis económica, los Estados/gobiernos promueven la reducción de las políticas públicas sociales para sobrellevar la situación, lo que implica un desmonte de las acciones ligadas con la erradicación de la pobreza. Sin embargo, la no regresividad no es sólo un principio, es una obligación, así que los Estados no deben reducir los parámetros de protección de los DESC, aun en momentos de crisis. Cuando suceda, la sociedad civil, las organizaciones sociales y no gubernamentales, tenemos la obligación de exigir medidas que eliminen esas reducciones y también denunciar el incumplimiento de este principio interamericano.

Algunos gobiernos cometen la equivocación de considerar que los derechos humanos son un lujo que solamente pueden permitirse en épocas menos conflictivas, en vez de un parámetro de referencia esencial para la acción política. En lugar de considerar a los derechos humanos como restricciones irritantes, sería más positivo que los responsables de políticas en todo el mundo reconozcan su valor como parámetros para salir de situaciones de crisis y caos.

Kenneth Roth

Creemos que la aplicación de estos marcos normativos contribuye a lograr elementos esenciales, como la responsabilidad, la igualdad y la no discriminación, la participación, la justicia y la exigibilidad de los derechos humanos de las personas en condiciones de exclusión social y económica.

Con este recorrido tenemos ahora bases técnicas de jurisdicción legal internacional e interamericana comunes para fortalecer nuestra incidencia como organizaciones ante las medidas adoptadas por los Estados y gobiernos y específicamente, en sus políticas públicas sociales para la erradicación de la pobreza.

3.3 ¿Cuál es el panorama de la pobreza en América Latina?

Antes de mostrar las situaciones específicas de vivencias y realidades que caracterizan la pobreza en nuestra región hoy en día, consideramos importante mencionar algunos aspectos que favorecen el análisis crítico. Como ya indicamos, cuando se ha abordado la pobreza sin una perspectiva de derechos humanos y/o desde el paradigma tradicional, se cae en errores graves que tienen como resultado el aumento de la exclusión de las personas en esta situación. Además, ambos puntos de vista fueron utilizadas durante mucho tiempo por los gobiernos latinoamericanos y caribeños – en algunos casos lamentables, aún es así, a pesar de que supuestamente se alinean con la doctrina de derechos humanos y el paradigma progresista –, haciendo de la pobreza y la pobreza extrema una responsabilidad de las personas que las experimentaban (experimentan). Ello como una estrategia para no asumir sus obligaciones y compromisos internacionales, que han ido aumentando con el paso de los años al ratificar o adherirse a los instrumentos de protección internacional e interamericana de derechos humanos.

Ahora bien, consideramos necesario reavivar un poco la memoria histórica, muchas veces forzada al olvido por los gobiernos, los partidos políticos y los medios de comunicación. Así, podremos identificar ciertos procesos que se han vivido y que determinan desigualdades que aún hoy en día permanecen. Como es conocido, la historia de América Latina y el Caribe ha estado marcada por la invasión de imperios que devastaron, esclavizaron e impusieron sus formas de dominación y hegemonía del poder, en un proceso que conocemos como colonización. Los múltiples pueblos originarios fueron sometidos hace 500 años a la esclavitud, las torturas, la expolición y la violencia en todo sentido. Hoy continúan en condiciones de exclusión, invisibilidad y expropiación de lo que les pertenece. Esta historia, muy resumida, determina ciertos aspectos de nuestra realidad, como, por ejemplo, la continuación de los abusos, la violencia y la discriminación contra las personas de pueblos originarios, así como la negación de los orígenes propios de América Latina y el Caribe.

Con la introducción formal de los derechos humanos, y a partir de las luchas de colectivos, organizaciones y personas particulares, se ha logrado avanzar no sólo para la autodeterminación de los pueblos originarios sino también para combatir las condiciones políticas y económicas injustas, las ideologías de dominación y las inequidades en el disfrute de una vida digna y de calidad. No obstante, la pobreza continúa marcada por esta terrible historia regional.

Durante la segunda parte del siglo pasado, muchos países latinoamericanos y caribeños vivieron dictaduras que repitieron una vez más las formas de dominación y exclusión. Entonces, las organizaciones sociales y no gubernamentales asumieron un papel preponderante para la resistencia y la protección de las personas en condiciones de mayor exclusión[18]. En los años 80 y 90 se mostraron dos panoramas generales. El primero fue la reducción del Estado de Bienestar Social, que tenía políticas de atención universalista y de corte asistencial, pero que buscaba la protección de la ciudadanía. El segundo fue el florecimiento de políticas económicas de extrema dureza desplegadas por los gobiernos por las demandas económicas basadas en el predominio casi absoluto del mercado, en un marco de crecimiento del modelo económico neoliberal. Estas dos singulares situaciones tuvieron un efecto directo sobre el aumento de la pobreza.

En un giro interesante vinculado con los derechos humanos como supraconstitucionales, las políticas de los 90 se centraron principalmente en reformar la seguridad social de manera positiva[19], pero dejaron fuera a las personas con empleo no formal. Esto tuvo el efecto de dejar a grupos poblacionales grandes en la imposibilidad de acceso a los servicios básicos, entre otras. En otras palabras, se avanzó en el ejercicio progresivo de algunos derechos humanos, pero no para todas las personas por igual. Otra consecuencia fue la caracterización mediática de las personas en condición de pobreza a través de prejuicios y estereotipos, presentándolas como un problema social con el que había que acabar. Esta situación también fue aprovechada por los gobiernos y algunos partidos políticos en el marco de los procesos electorales. Así, con la intención de ganar votos mediante regalos económicos o construcción de vivencias en zonas de precariedad, durante sus funciones gubernamentales utilizaron a las poblaciones en pobreza como el foco de los problemas, vinculando las situaciones de crisis económica con el aumento de la pobreza – en clara manifestación del enfoque tradicional. Las soluciones concretas para abordarla estuvieron orientadas a políticas que generalizaron realidades y fueron poco efectivas para su erradicación.

Las dos primeras décadas del 2000 han estado dominadas por la expansión de la asistencia social, en general con resultados positivos[20]. Indudablemente debemos reconocer que los países de Latinoamérica y el Caribe han mejorado de manera importante la situación de extrema pobreza en los últimos veinte años. Sin embargo, los cambios ocurridos por el proceso de liberalización comercial traen consigo violaciones a los derechos humanos de la ciudadanía, por ejemplo, la privatización de los servicios de salud y educación, la flexibilización laboral, la reducción paulatina de las pensiones, entre otros. Esto afecta mayoritariamente a las poblaciones que viven más desprotegidas y que sufren la marginación social y económica, como ejemplo la precarización de los sistemas de seguridad social[21].

Es necesario tener presente que la política macroeconomía mundial, o neoliberalismo, tiene por objetivo el mercado, la producción y las ganancias de bienes materiales, sin importar el aumento de las brechas y las desigualdades sociales y económicas. Entender la pobreza en la actualidad supone un mayor conocimiento e identificación de las formas que acentúan la exclusión social desde este modelo de política macroeconómica: el declive de las instituciones políticas sociales; el aumento del desempleo, el subempleo y la precarización laboral; la debilidad de los presupuestos públicos y las burocracias que gestionan los ejes humano y social; el aumento de fenómenos de discriminación social por raza, sexo e identidad[22], entre otras. Estas son las formas

18 Ferrer, Marcela, Pablo Monje y Raúl Urzúa, *El rol de las ONG en la reducción de la pobreza en América Latina*…

19 Barrientos, Armando, "Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas", en: *Nueva Sociedad* No. 239, 2012, págs. 65-78.

20 Ibídem.

21 Ferrer, Marcela, Pablo Monje y Raúl Urzúa, *El rol de las ONG en la reducción de la pobreza en América Latina*…

22 Ibídem.

que han tomado en los países latinoamericanos y caribeños, que contribuyen al aumento directo de la pobreza. Por ejemplo, unos 1.200 millones de personas viven con menos de 1,25 dólares al día y 2.700 millones viven con menos de 2,50 dólares al día[23].

Un último aspecto que consideramos importante analizar críticamente son los datos estadísticos de la región en materia de pobreza. Si bien las estadísticas son útiles – por ejemplo, para evaluar los resultados del Sistema de Indicadores de Progreso antes mencionado –, muchas veces estos datos son utilizados para ocultar las verdaderas situaciones de pobreza o extrema pobreza que viven las personas. Las mediciones usualmente se basan en cambios que tienen significancia estadística pero no cotidiana ni de transformación sustantiva en las condiciones sociales, materiales y económicas. Puede resultar conveniente para los gobiernos este tipo de mediciones de la pobreza, pues desean evidenciar que están avanzando en el cumplimiento de los DESC para no asumir las sanciones que implicaría no hacerlo, más allá de asegurar las medidas reales y efectivas.

Reconocemos que los datos estadísticos obedecen a un mundo valorativo centrado en aspectos materiales y de ingreso que son básicos en una sociedad caracterizada por el aumento y concentración del capital. Sin embargo, estos indicadores, a su vez, impiden mostrar, deliberar y construir unos parámetros propios orientados al bienestar, la inclusión, la integración y el desarrollo humano de los persona, en sus contextos[24]. Por ello, consideramos que a pesar de que son necesarios y ofrecen elementos útiles para evidenciar las limitaciones y los pequeños avances en materia de protección a los derechos humanos, debemos siempre contrastarlos con la realidad en la que trabajamos, evaluando si es real que las personas están ejerciendo sus derechos y, por tanto, accediendo a una vida digna y de calidad, aunque sea paulatinamente.

Según las dimensiones que utilizamos para comprender la pobreza, mostraremos cuál es el panorama que existe actualmente. Recomendamos, por ejemplo, visitar la página de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en la sección Base de Datos y Publicaciones Estadísticas[25], pues allí es posible acceder a la información de indicadores sobre pobreza en las dimensiones de precariedad, pobreza por exclusión o exclusión por pobreza, por discriminación cultural, por discriminación de género y por discriminación etaria.

De manera general, se identifica que más allá de los avances logrados en la última década, la pobreza persiste como un fenómeno estructural que caracteriza la región. Los datos señalan que la tasa de pobreza en 2013 fue de un 28,1% en la población latinoamericana y caribeña general, en tanto que la pobreza por precariedad alcanzó el 11,7%. Estos porcentajes equivalen a 165 millones de personas que viven en situación de pobreza en nuestra región, de los cuales 69 millones la viven por precariedad. La tasa de pobreza se mantuvo sin diferencias significativas con respecto a los niveles observados en 2012 (28,1%), y en 2013 el número de personas en condición de pobreza se mantuvo sin cambios mayores, en tanto que el número de personas en situación de pobreza por precariedad se incrementó en alrededor de 3 millones[26].

En cuanto a la dimensión de pobreza por exclusión o exclusión por pobreza, se identifica que en 2012, aproximadamente un 28% de la población regional se encontraba en situación de pobreza por esta condición. Las mayores incidencias se presentaron en Nicaragua (74,1%), Honduras (70,5%), Guatemala (70,3%) y el Estado Plurinacional de Bolivia (58%); las más bajas se verificaron en Chile (6,8%), Argentina (8,1%), Uruguay (9%), Brasil (14,5%) y Costa Rica (14,9%)[27].

De acuerdo a la pobreza por desigualdad de género, la característica persistente de los mercados laborales de la región es que las remuneraciones mensuales medias de las mujeres son inferiores a las de los hombres. Las brechas varían notoriamente entre países: mientras que en Bolivia y el Perú el ingreso mensual medio de

23 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. PNUD, Washington, 2014.

24 Ibídem.

25 Ver en: <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp>, disponible a mayo de 2015.

26 CEPAL, *Panorama social de América Latina*. Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile, 2014.

27 Ibídem.

los hombres supera en más de un 50% al de las mujeres, en El Salvador, Honduras y Panamá esta diferencia es inferior al 10%[28]. Por esta razón, la pobreza se incrementó en los hogares con jefas mujeres: 43% de los hogares en condiciones de precariedad y 38% de los hogares en pobreza por exclusión en América Latina están a cargo de una mujer. Estos ejemplos evidencian que las brechas por desigualdad de género son permanentes en nuestra región y la pobreza continúa teniendo rostro de mujer.

En el caso de la pobreza por discriminación cultural, se muestra que en América Latina y el Caribe hay entre 33 y 40 millones de personas de pueblos originarios divididos en unos 400 grupos étnicos, cada uno de los cuales tiene su idioma, su organización social, su cosmovisión, su sistema económico y modelo de producción adaptado a su ecosistema. Cinco países agrupan casi el 90% de la población indígena regional: Perú (27%), México (26%), Guatemala (15%), Bolivia (12%) y Ecuador (8%). La población negra y mestiza, afrolatina y afrocaribeña, en la región, alcanza unos 150 millones, lo que significa alrededor de un 30% de la población total de la región. Estas poblaciones presentan los peores indicadores económicos y sociales, y tienen escaso reconocimiento cultural y acceso a instancias decisorias[29].

Frente a este panorama es necesario trabajar por afianzar las instituciones públicas y reformar los mecanismos de protección y promoción social, como son los sistemas de pensiones, servicios de educación y salud públicos y, principalmente, los programas sociales específicos de combate de la pobreza, que consideramos clave para el tejido social y económico de cada país[30].

28 Ibídem.

29 Ibídem.

30 Albornoz, Vicente, *et al*., *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas…*

“ No sólo hay desigualdad en la distribución de la riqueza, sino en la satisfacción de necesidades básicas”.

José Saramago

4. La importancia de las políticas públicas sociales sobre pobreza

Ahora que tenemos nociones más claras sobre cómo conceptualizar la pobreza de manera integral, multidimensional y desde la doctrina de los derechos humanos – en especial los DESC y los derechos específicos –, además de contar con herramientas técnicas sobre éstos, y después de conocer brevemente el panorama general de las expresiones de la pobreza en América Latina y el Caribe, nos proponemos con este apartado y como segundo objetivo, analizar la relevancia que tienen la construcción concreta, pero exitosa, de acciones que promuevan el avance progresivo para la erradicación de la pobreza.

Ello nos lleva a preguntarnos: ¿cómo podemos transformar el respeto y cumplimiento de los DESC con medidas sustantivas? **Las políticas públicas sociales** son uno de los pilares que materializa los derechos humanos para su respeto, ejercicio y cumplimiento. Esto no es una novedad, como bien lo hemos señalado anteriormente, pero ¿qué características han tenido las políticas públicas sociales en América Latina? ¿Cómo han sido construidas e implementadas? ¿Tenemos estrategias para evaluar su efectividad?

Desde el IIDH, a través de la Red Incidiendo, nos proponemos fomentar entre las organizaciones sociales y no gubernamentales que la conforman, el cuestionamiento acerca de las políticas públicas sociales que se han venido desarrollando en cada uno de nuestros países para combatir la pobreza, pero también examinar cuál es el papel que tienen las organizaciones en cuanto a esa tarea. Si bien cuestionamos críticamente las acciones que realizan los Estados y sus gobiernos, ello no significa que este sea nuestro único rol. Creemos que es pertinente y vital, además, fortalecer la relación Estado-sociedad civil para construir una sociedad más justa y equitativa para las personas que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

La severidad de la pobreza en América Latina hace que su erradicación deba ser uno de los principales obivos de la política económica y social.

CEPAL

Emprender cambios en América Latina es urgente y el papel que juegan las organizaciones es fundamental. No sólo se relaciona con la ejecución de políticas diseñadas por el Estado y sus gobiernos, sino también con la definición de los problemas y la formulación de las medidas necesarias para combatir la pobreza[31], que tanto marca las realidades de la mayor parte de la población latinoamericana y caribeña.

4.1 ¿Por qué políticas públicas en materia de pobreza?

Nuestro cometido político y social como Red Incidiendo es promover la garantía del ejercicio pleno de los derechos humanos fundamentales para las personas que viven en condiciones de pobreza por exclusión económica, precariedad, desigualdad de género, discriminación cultural y etaria, es decir, promover la ciudadanía plena y una vida digna y de calidad para estas personas. Creemos que a través de las políticas públicas sociales en la materia podemos alcanzarlo, por lo que se hace necesario que tengamos un lenguaje común sobre lo que entendemos por éstas. Si tenemos los mismos referentes, aunque básicos, podemos dialogar y articular como Red. Así, nuestros esfuerzos tendrán orientaciones generales homologadas y, al mismo tiempo, podremos ir renovándolas conjuntamente.

Ahora bien, consideramos que las políticas públicas sociales funcionan como herramientas de los Estados para garantizar transformaciones permanentes en las condiciones sociales, ambientales y económicas que obstaculizan el bienestar pleno de las personas, en particular de quienes viven en contextos de exclusión. Eso sí, necesariamente deben ser consideradas como el resultado de las realidades sociales, políticas e históricas que

31 Ferrer, Marcela, Pablo Monje y Raúl Urzúa, *El rol de las ONG en la reducción de la pobreza en América Latina…*

se van adecuando a los niveles de desarrollo que experimentan las sociedades[32], pues una de sus características primordiales es gestar el cambio de manera progresiva. Entonces, podemos indicar que:

> *Las políticas públicas comprenden tres dimensiones conceptuales: una dimensión cognitiva, marcada por los elementos de interpretación causal de los problemas a resolver; una dimensión normativa o de definición de los valores en el tratamiento de los problemas; por último, una dimensión instrumental que define los principios de acción que deben orientar la acción en función de ese saber y esos valores*[33].

A partir de esto, entendemos como políticas públicas sociales las acciones que realizan los gobiernos y su **administración pública** mediante la movilización de recursos humanos, financieros e institucionales, para combatir una o varias problemáticas que afectan la calidad de vida y la dignidad humana de la ciudadanía. Algunos ejemplos son: las orientadas a la seguridad ciudadana, la salud sexual y reproductiva, el fomento de una cultura de respeto a los derechos laborales, para la erradicación del trabajo infantil, para la inclusión intercultural y generación de oportunidades y, en nuestro caso, para el combate de la pobreza. Estas acciones son secuenciales y planificadas, específicamente para incidir sobre una o varias dimensiones de la pobreza y garantizar así el ejercicio de los derechos humanos de las personas que viven en esas condiciones. Estas acciones pueden incluir leyes, programas y proyectos, y se orientan a la eficiencia, pues deben buscar el logro de la erradicación de la pobreza con los recursos y medios de que disponen[34].

Consideramos, además, que una política pública social debe cumplir con algunos criterios básicos para que pueda funcionar: a) estar dentro de las leyes y orientadas al cumplimiento de los DESC y los derechos específicos; b) hacer un uso adecuado y transparente de los recursos que se les han destino; c) poseer las capacidades institucionales, técnicas y humanas para ser diseñada, implementada y evaluada con efectividad; d) contener propuestas de acción realistas y viables a largo plazo; e) ponderar la viabilidad política para su desarrollo. La ausencia de estos criterios conllevaría al fracaso o a un cumplimiento parcial. Por ello, hacemos énfasis en que deben ser tomados en cuenta de manera permanente.

Presentamos a continuación las diferentes etapas que implican las políticas públicas sociales y a las cuales se denomina "ciclo de las **políticas públicas**". Nuestro punto de partida es que las organizaciones sociales y no gubernamentales deben exigir a los **gobiernos** espacios para diseño, planificación, desarrollo y evaluación de las **políticas públicas** en materia de pobreza, no asumiendo el trabajo por sí solas, sino exigiendo a los gobiernos la creación de estos espacios y la participación, incluyendo la participación ciudadana.

El diseño de las **políticas públicas** debe estar basado siempre en las dimensiones de pobreza y sus múltiples expresiones, en otras palabras, éstas deben crearse y formularse desde las realidades de la exclusión social y económica. Además, deben llevarse a cabo desde y para las personas que viven en situación pobreza y extrema pobreza, deben ser integrales y focalizadas. También se planifican según sean de emergencia (o efecto inmediato) o de mediano y largo plazo (no se contraponen, se complementan).

Ahora bien, su implementación es crucial para entender por qué las políticas públicas fracasan. Una buena implementación se basa en un diseño claro, pero debe tener en cuenta la dimensión administrativa y la política para que sea realmente efectiva. Por ello, las instancias gubernamentales deben contar con todo lo necesario para la ejecución en tiempo y forma; deben tomar en cuenta la planificación, regulación, organización de tiempos, disposición de instrumentos materiales y financieros y recursos humanos. La dimensión política debe basarse, como ya hemos enfatizado, en la protección de las poblaciones que viven en condiciones de exclusión social y económica, de manera real y efectiva. Sin embargo, los intereses contradictorios entre distintas oficinas de gobierno, las diferentes percepciones de las personas funcionarias, los tiempos desfasados de aplicación de las acciones y la poca disposición para la coordinación de acciones, sobre todo cuando la política es implementada

32 Ibídem.

33 Ibídem.

34 Tapia, Mónica, *et al*., *Manual de incidencia en políticas públicas*. Alternativas y Capacidades A.C., Ciudad de México, 2010.

por más de una institución, son los principales problemas que llevan al fracaso de las políticas públicas sociales en materia de pobreza[35]. Por estas razones, consideramos que la incidencia de las organizaciones sociales y no gubernamentales es vital para garantizar la efectividad de las políticas públicas sociales, al fortalecer la exigibilidad y la influencia sobre la ejecución de los planes y proyectos. Reconocemos que la tarea es compleja, pero no es imposible. Por eso, utilizando las herramientas mencionadas, podemos contribuir para garantizar una buena implementación y con el avance progresivo hacia la erradicación de la pobreza.

Toda política pública social sobre pobreza que sea integral y efectiva debe ir acompañada de una permanente actividad de monitoreo para garantizar los resultados esperados. Consideramos fundamental exigir a los gobiernos y sus instituciones los avances y logros, principalmente en lo que toca al impacto sobre las condiciones de exclusión social y económica que viven nuestras poblaciones.

Si bien en los países de la región existen muchas políticas públicas sociales para el combate de la pobreza, la CEPAL, con apoyo del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, ha desarrollado una tipología para fomentar el análisis de contenido programático y la efectividad.

La tabla a continuación muestra esta tipología:

Tabla 1. Tipología de políticas públicas sobre pobreza en América Latina y el Caribe

Categoría	**Línea de acción**
Gestión de riesgos sociales y vulnerabilidad	1.1 Prestaciones de desempleo
	1.2 Programas de empleo y de emergencia
	1.3 Protección social y crisis
	1.4 Asistencia social directa
	1.5 Asistencia social por emergencia
Beneficios sociales	2.1 Transferencias directas de ingresos, no condicionadas
	2.2 Transferencias directas de ingresos, condicionadas
	2.3 Transferencias de otras especies
Programas públicos con orientación productiva	3.1 Programas públicos de empleo
	3.2 Habilitación laboral
	3.4 Proyectos productivos
y empleo	3.5 Acceso al crédito y microcrédito
Fondos de inversión social	4.1 Autoconstrucción de infraestructura social básica
	4.2 Vivienda
	4.3 Fortalecimiento de las organizaciones comunitarias
Programas orientados a grupos específicos	5.1 Niñez
	5.2 Juventud
	5.3 Mujeres jefas de hogar
	5.4 Personas con discapacidad
	5.5 Personas adultas mayores
	5.6 Grupos étnicos
	5.7 Sectores productivos deprimidos
Seguridad alimentaria y nutricional	6.1 Asistencia nutricional
	6.2 Educación y formación en nutrición y alimentación
	6.3 Pequeña agricultura y desarrollo rural
	6.4 Protección social y alimentación

35 Ibídem.

Tabla 1. Tipología de políticas públicas sobre pobreza en América Latina y el Caribe	
Educación, formación y capacitación	7.1 Alfabetización
	7.2 Educación especial
	7.3 Educación laboral
	7.4 Educación primaria
	7.5 Educación rural
	7.6 Educación secundaria
	7.7 Educación superior
Acceso a las tecnologías de información y	8.1 Alfabetización digital
	8.2 Capacitación en el manejo de recursos tecnológicos
	8.3 Acceso a internet
comunicación	8.4 Transferencia de equipos

Tomado de Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, *Tipología de las políticas públicas sobre pobreza en América Latina y el Caribe*, 2014. Disponible en: <http://sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=74928>, a mayo de 2015.

Resaltamos que gracias a la inversión en asistencia social que realizaron los Estados y sus gobiernos en la última década, es posible contar con esta gran cantidad de políticas públicas - ocho categorías y 37 líneas de acción. Pero el panorama poco alentador muestra que la pobreza continúa igual y la pobreza extrema ha aumentado en la región.

Esta disyuntiva nos obliga a reflexionar sobre la incidencia y efecto teniendo para la erradicación de este flagelo social: ¿qué estamos haciendo las organizaciones y la sociedad civil para velar por su eficiencia? Las estrategias de monitoreo y evaluación de las políticas públicas parecen ser ineficientes. A pesar de que reconocemos la importancia que tienen el monitoreo y la evaluación para la transformación progresiva pero permanente de las situaciones de exclusión social y económica que viven las personas en situaciones de pobreza, pasamos por alto el sentido de la vigilancia.

Uno de los principales componentes del modelo de gestión pública orientado a resultados es la evaluación de los efectos de las intervenciones, cuyo fin es proveer una valoración analítica de los resultados de las políticas, instituciones y programas públicos.

CEPAL

Es por esta razón que incitamos a las organizaciones sociales y no gubernamentales a asumir la tarea de evaluar sus políticas públicas sociales sobre pobreza, y así, al identificar las fallas y las limitaciones, promover la denuncia pública tanto en el ámbito nacional como en el interamericano. Como lección aprendida, **reconocemos** que es necesario implementar estrategias puntuales para garantizar la efectividad de las **políticas públicas sociales** que desarrollan los Estados y sus gobiernos.

Desde el IIDH consideramos que las políticas públicas son un pilar que materializa el ejercicio de los derechos humanos, como ya mencionados. Por ello invitamos a las organizaciones sociales y no gubernamentales – principalmente a aquellas que conforman la Red Incidiendo –, a involucrarse activamente en su creación, planificación y vigilancia constante, pues sólo así lograremos un verdadero combate contra la pobreza en América Latina y el Caribe.

4.2 Analicemos el papel de los gobiernos en la implementación de las políticas públicas sociales sobre pobreza

Cuando examinamos las políticas públicas sociales debemos hacerlo en el entendido de que la responsabilidad de su creación y aplicación está en el gobierno y su administración pública. Debido a los compromisos

internacionales adquiridos mediante la ratificación o adhesión a los instrumentos de protección internacional de los derechos humanos, particularmente de los DESC, y para garantizar la sostenibilidad interna mediante el desarrollo económico equilibrado, los Estados tienen la obligación ineludible de combatir los problemas sociales que viven, y es su responsabilidad desarrollar las acciones que sean necesarias, de manera inmediata. En el caso que nos concierne, de la lucha por la erradicación de la pobreza.

En este sentido, se ha identificado que en la región las políticas públicas sociales sobre la materia deben tener mínimamente las siguientes características: 1) importantes inversiones en educación y salud, no sólo para ampliar o universalizar la cobertura, sino también para asegurar mejoras importantes en la calidad de la provisión; 2) inversión en infraestructura y servicios básicos; 3) modernización, ya sea agilizando el acceso a subsidios y pensiones, mejorando sistemas de información y registro, el sistema impositivo, agilizando trámites y permisos, entre otros; 4) programas de transferencias directas (condicionadas/no condicionadas)[36]. Sin embargo, es necesario reconocer que el diseño de políticas sociales bajo el modelo económico neoliberal es uno de los principales problemas de la construcción de respuestas estatales de incidencia social, pues los Estados se ven obligados a responder por las inequidades estructurales desde lógicas que se sustentan en la competencia del mercado[37], que reducen la protección de los derechos humanos, en particular de los DESC, pues los aplican sólo a la dimensión de precariedad.

Un incremento de la capacidad para poder regular al sector privado, con inclusión de las empresas transnacionales, con miras a lograr la conformidad con las obligaciones de derechos humanos internacionales del Estado, especialmente las que repercuten sobre la erradicación de la pobreza.

Organización de Naciones Unidas

En este singular contexto de limitado margen para transformar las políticas macroeconómicas y las lógicas del mercado de trabajo, es que los gobiernos, en la última década, han implementado las políticas públicas sociales de combate a la pobreza en nuestra región. Por ello resaltamos que la expansión de estas políticas ha sido un medio apropiado.

Sin embargo, también debemos resaltar los principales nudos problemáticos que se identifican en su implementación, que son generalizables a todos los países latinoamericanos y caribeños: 1) la necesidad de mejorar acceso y calidad a los servicios y de expandir las redes de protección social, incluyendo mecanismos de protección contra el desempleo y el aumento de la cobertura del sistema de pensiones no contributivas para prevenir situaciones de pobreza en las personas adultas mayores, por mencionar sólo un caso; 2) la necesidad de mejorar el grado de focalización de las políticas públicas, por ejemplo, aumentando las vinculadas al desarrollo rural, que contengan componentes de transferencia de tecnología, microcrédito, capacitación y apoyo logístico para acceder a nuevos mercados, entre otras iniciativas; 3) la necesidad de diseñar políticas públicas que generen un aumento de la productividad, es decir, que no sean meras iniciativas asistencialistas[38].

Ahora bien, los principales desafíos para los Estados latinoamericanos y caribeños son: a) la sostenibilidad de las políticas públicas sociales contra la pobreza, pues la mayoría han sido concebidas como intervenciones a corto plazo en lugar de ser estructuradas a lo largo del tiempo, cosa necesaria para la prevención y erradicación la pobreza y la extrema pobreza; b) la eliminación de las estrategias verticales y lineales de las políticas públicas sociales, que impiden la deliberación, participación y protagonismo de las propias personas en condición de pobreza para la identificación de las posibles soluciones; c) la eliminación de las dificultades técnicas para articular los modelos de gestión e intervención de las políticas públicas sociales[39].

Hacemos una distinción entre nudos problemáticos y principales desafíos ya que los primeros permiten evidenciar la urgente necesidad que tienen los Estados de crear sistemas políticos que integren y eliminen dichos

36 Albornoz, Vicente, *et al*., *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas*…

37 Otálvaro, Bairon, "Pobreza y exclusión: un reto para las políticas públicas de inclusión social", ponencia XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 2012.

38 Albornoz, Vicente, *et al*., *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas*…

39 Otálvaro, Bairon, "Pobreza y exclusión: un reto para las políticas públicas de inclusión social"…

problemas. Por su parte, los desafíos nos muestran propuestas orientadas a mejorar las oportunidades que generan las políticas públicas sociales para reducir las inequidades que han caracterizado su aplicación real en la última década. Dicho de otra manera, cuando los Estados y sus gobiernos hacen frente a los desafíos pueden eliminar los problemas que existen.

Como resulta evidente, el papel que han tenido los gobiernos en esta materia es bastante cuestionable. A pesar del desarrollo de múltiples acciones, éstas no han tenido efectos reales sobre la erradicación de la pobreza. Al implementar políticas públicas sociales desde la perspectiva de los derechos humanos, queremos enfatizar que la participación de las personas en condición de exclusión social y económica debe ser la base para su construcción y desarrollo, pues si se violenta este derecho a la participación ciudadana activa, las soluciones no estarán verdaderamente orientadas a la transformación de la realidad. Esto, además, lo reconocemos como una buena práctica de incidencia, por ello invitamos a las organizaciones que conforman la Red Incidiendo a realizar desde su trabajo cotidiano acciones que promuevan la participación de las personas en condición de pobreza para la toma de decisiones comunitarias, locales y nacionales.

4.3 ¿Por qué es importante el papel de las organizaciones sociales para la erradicación de la pobreza?

Las estrategias para erradicación de la pobreza son tarea fundamental de los Estados y sus gobiernos. Sin embargo, debemos subrayar que éstos no pueden desarrollar adecuadamente sus acciones sin la participación de las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales. Consideramos que esta es una premisa en la Red Incidiendo, pues sabemos que sin el trabajo constante y permanente que las organizaciones realizan sería imposible la lucha para una sociedad más justa y equitativa en América Latina y el Caribe.

Ahora bien, los esfuerzos desarrollados por las organizaciones sociales y no gubernamentales para ser escuchadas e incluidas en la construcción y desarrollo de las políticas públicas sociales pueden verse truncados porque los Estados latinoamericanos y caribeños no se han preparado con claridad para comprender, actuar y cooperar en la dimensión político-ejecutiva que caracteriza la relación Estado-sociedad[40]. Sin embargo, ello no debe ser motivo para no fomentar una construcción propositiva de este importante vínculo, principalmente si se trata de la protección de los derechos humanos de las personas en condiciones de exclusión social y económica.

Reconocemos, eso sí, que la historia regional de las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales es compleja, principalmente en los países donde hubo dictaduras, violencia y persecución político-estatal. Pero resaltamos que sin la presencia de estas organizaciones, el avance progresivo de los DESC y de los derechos específicos no sería posible, y que la América Latina y caribeña actual no sería la misma.

Por esas mismas condiciones históricas, las organizaciones latinoamericanas deben identificar muy bien por qué es vital, y siempre urgente, incidir. Las razones para llevar a cabo la incidencia son múltiples, tal como las condiciones de exclusión social y económica que enfrentamos. Sin embargo, consideramos que uno de sus papeles centrales es continuar con la promoción de transformaciones reales y la implementación de cambios concretos en las **políticas públicas sociales** en materia de pobreza, gestadas por los Estados, sus gobiernos y su **administración pública.**

La presencia de las organizaciones sociales y no gubernamentales en América Latina y el Caribe es medular, pues su quehacer se basa en los compromisos con la justicia, la democratización y la aspiración a cambios en las realidades económicas, sociales, políticas, culturales y ambientales de nuestra población[41]. Resaltamos que son las organizaciones las que, con su accionar cotidiano, se convierten en constructoras de ciudadanía mediante la promoción de la participación activa de las personas en los procesos de toma de decisión e incidencia

40 Ferrer, Marcela, Pablo Monje y Raúl Urzúa, *El rol de las ONG en la reducción de la pobreza en América Latina*…

41 Programa Centroamericano de Capacitación en Incidencia, *Manual básico para la incidencia política*. Oficina en Washington para los Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Washington, D.C., 2002.

efectiva. En otras palabras, en el fortalecimiento del poder real de la sociedad civil. Por ello, al incidir desde sus experiencias en la erradicación de la pobreza, son ellas quienes pueden realizar acciones mucho más efectivas para la exigibilidad del cumplimiento de las obligaciones que tienen los Estados y sus gobiernos.

Otro elemento de la importancia de su papel es la promoción y consolidación de la democracia en los Estados[42], de allí la necesidad de fortalecer el vínculo Estado-sociedad. Como organizaciones, su trabajo diario influye de manera importante sobre las decisiones de otras organizaciones y de la ciudadanía frente a los Estados, sus gobiernos y su administración pública, interacción que genera una cultura política más transparente, con consecuencias directas y nacionales para la erradicación de la pobreza. Así, cuando la sociedad y las organizaciones avanzan de esta manera, se promueven transformaciones en las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad, y se dirigen hacia un modelo realmente democrático[43].

Al tener claro cuáles son los elementos que constituyen el papel de las organizaciones sociales y no gubernamentales para la incidencia política, pasamos ahora a definir qué consideramos que se debe hacer desde la Red Incidiendo del IIDH, específicamente en materia de políticas públicas sociales sobre pobreza. Consiste en realizar actividades múltiples y cooperativas **que suponen la interacción** con el gobierno y otras instituciones públicas, donde se provee información certera y veraz, se ejerce presión y se busca persuadir a quienes toman decisiones políticas, para ganar acceso e influir activamente en la orientación, representación y efectividad – es decir, en el diseño, planificación, desarrollo y evaluación – de las **políticas públicas sociales** para la erradicación de las condiciones de exclusión social y económica que viven las poblaciones en nuestros países.

Ahora bien, deseamos resaltar que la incidencia en materia de políticas públicas sociales sobre la pobreza es un proceso acumulativo. Ello implica que las actividades que realizamos se enriquecen con el paso del tiempo y mediante la articulación con otras organizaciones. Además, estas experiencias nos permiten mucha mayor creatividad y persistencia conforme las vamos llevando a cabo[44]. Cuando algunas actividades no resultan bien debemos implementar otras: no desistir es clave para hacer incidencia.

Es clara la urgencia y el protagonismo de las organizaciones sociales y no gubernamentales para realizar incidencia sobre el diseño y desarrollo de las políticas públicas sociales para el combate de la pobreza. Sólo de esta manera lograremos una transformación sustantiva de las condiciones de exclusión social y económica que viven nuestras poblaciones latinoamericanas y caribeñas.

4.4. ¿Qué necesitan las organizaciones para incidir políticamente?

Queremos ahora discutir algunos aspectos que deben ser tomados en cuenta por las organizaciones sociales y no gubernamentales, especialmente las que forman parte de la Red Incidiendo del IIDH, para gestar una incidencia en políticas públicas sociales que sea certera, decidida y orientada al fortalecimiento de la relación Estado-sociedad.

Es necesario que cada organización se pregunte cómo puede incidir o cómo mejora sus estrategias en este sentido. Sabemos que desarrollan año con año una amplia gama de programas y proyectos concretos destinados a promover y proteger los DESC y los derechos específicos de las personas que viven en situaciones de exclusión social y económica, por ello, sus responsabilidades son muchas y ocupan gran parte de sus recursos humanos, financieros y tecnológicos. Si la incidencia sobre las políticas públicas sociales aún no está contemplada en su quehacer cotidiano, es necesario que se reúnan a lo interno de la organización y establezcan la manera en que la llevarán a cabo. Se recomienda siempre que identifiquen buenas prácticas y experiencias exitosas de otras organizaciones que han realizado incidencia política en su país y en el ámbito latinoamericano en general. Así

42 Ibídem.

43 Ibídem.

44 Ibídem.

mismo, que establezcan vínculos y articulen acciones con esas organizaciones, para un intercambio enriquecedor y propositivo.

Una vez implementado esto, instamos a que las organizaciones sociales y no gubernamentales de la Red Incidiendo del IIDH, organicen sus planes operativos y actividades concretas con miras a incidir sobre la mejora y fortalecimiento del diseño, planificación, desarrollo y evaluación de las políticas públicas sociales para la erradicación de la pobreza en cada uno de sus países, o a enriquecer lo ya realizado.

Para organizar los planes operativos, sus programas y proyectos, es necesario examinar con claridad los factores que consideramos son la base para incidir políticamente[45]:

- **Sentido democrático**. Éste promueve iniciativas donde todas las personas que conforman la organización participan en la toma de decisiones y en la construcción de los programas y/o proyectos. Además, se deben analizar los roles tradicionales de género, que muchas veces se reproducen a lo interno.

- **Interés por construir alianzas estratégicas**. Es necesario trabajar en bloque, pues aunque no compartamos o tengamos los mismos objetivos, tenemos igual aspiración de cambio y transformación de las realidades de exclusión social y económica. Es necesario fortalecer la articulación colectiva para aumentar el impacto de la incidencia que podamos alcanzar.

- **Comprender la incidencia como una transformación a largo plazo**. Como proceso acumulativo, la incidencia se gesta a partir de estrategias concretas o de mediano plazo, pero éstas deben enmarcarse en una proyección prolongada en el tiempo. Por ello, deben definirse las metas u objetivos que desean cumplirse finalmente y, en seguida, las acciones específicas.

- **Conocimientos elementales sobre los gobiernos y la institucionalidad pública**. Es necesario que las organizaciones poseen un rico manejo de los instrumentos internacionales y nacionales sobre DESC y derechos específicos, además de cómo estos se aplican y funcionan en cada institución pública involucrada por mandato estatal. Si no sabemos esto, las acciones de incidencia podrían fracasar o bien no alcanzar los resultados que esperamos a corto, mediano y largo plazo. También es necesario estar al tanto de los contextos y los cambios políticos nacionales para que las estrategias sean técnica y políticamente realizables.

Si estos factores no marchan con claridad a lo interno de la organización es importante que se implementen acciones que los fortalezcan. De manera general, el buen funcionamiento de las organizaciones depende de que ellos formen parte de su visión y misión. Al ser transversales, se evidencia la coherencia organizativa y se logra ampliar el impacto de los programas y proyectos, además de garantizar una estrategia de incidencia política efectiva.

El siguiente aspecto a tomar en cuenta son los recursos que se poseen. Incentivamos a las organizaciones sociales y no gubernamentales a que identifiquen y analicen los recursos humanos, financieros y tecnológicos con los que cuentan. Posteriormente, deben redistribuirlos entre sus programas y proyectos y la incidencia política que vayan a desarrollar. Es necesario enfatizar que reorganizar los recursos aumentará el impacto de todas las acciones que gestan como organizaciones. Recomendamos siempre sostener y buscar nuevos apoyos económicos por parte de organismos de cooperación internacional y de sus gobiernos e instituciones públicas.

Al ejecutar esto, se debe pasar a la identificación y mejora de las capacidades políticas (alianzas con otras organizaciones y con personas tomadoras de decisiones en puestos políticos estratégicos), técnicas (personal con mayores habilidades para realizar la incidencia política, aumento del personal y capacitación continúa) y de gestión (distribución clara de los recursos económicos, aumento de éstos y fortalecimiento de los recursos tecnológicos para la divulgación e información de las acciones que desarrollan). Este aspecto de fortalecimiento de las capacidades internas de la organización es la base sustancial para que los procesos de incidencia tengan un impacto real en la transformación de las políticas públicas sociales sobre erradicación de la pobreza.

45 Ibídem.

Ahora puntualizaremos las dimensiones que posee una incidencia política clara. Éstas deben incluirse, una a una, en la realización del plan operativo de la estrategia para incidir que vayan a gestionar[46]:

• **Identificación y análisis del problema**. La planificación de una estrategia de incidencia inicia identificando el problema macro que se desea resolver, siempre desde las realidades de exclusión social y económica concretas y desde las vivencias de quienes están insertas en ellas. En seguida se analiza el problema, identificando las causas y las consecuencias que tiene sobre las personas que viven en situaciones de pobreza y extrema pobreza. Luego, se priorizan de manera jerárquica, de las más graves a las menos graves. Finalmente se realiza un planteamiento de soluciones concretas para combatir las causas principales de ese problema.

• **Formulación de la propuesta**. Consiste en plantear las alternativas y posibles soluciones para enfrentar las causas principales del problema. Como se han ordenado las causas, en ese mismo orden se priorizan las alternativas y soluciones posibles. Esto se debe realizar por escrito, en una propuesta que contenga el objetivo de la estrategia – que debe ser medible, factible y de impacto – y una exposición clara, específica y detallada de lo que se pretende lograr.

• **Análisis del espacio de decisión**. Consiste en identificar quién o quiénes tienen el poder de aprobar o rechazar la propuesta de incidencia sobre una o varias políticas públicas sociales contra la pobreza. Además, implica conocer cuál es el procedimiento que se utiliza para la toma de estas decisiones, ya sea formal – de oficio, por ley – o no formal – procedimientos administrativos que avanzan paralelamente al formal.

• **Análisis de canales de influencia**. Implica desarrollar un mapa de poder, el cual se concibe como una actividad que identifica a las personas clave y su grado de influencia positiva o negativa sobre el proceso de toma de decisiones gubernamentales para la aplicación de la propuesta de incidencia política.

• **Análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas**. Conocido también como Análisis FODA, consiste en un espacio de reflexión y análisis donde se identifican las fortalezas y debilidades de la organización y las oportunidades y amenazas del entorno político, para implementar la propuesta de incidencia gestada por la organización.

• **Formulación de estrategias de influencia**. Se trata de plantear las formas en que se puede convencer a la persona con poder de decisión y a las demás personas indecisas que podrían ejercer influencia política. Además, contiene formas para motivar la participación de personas aliadas y cómo se neutralizarán las posibles oposiciones. En este sentido, las estrategias y acciones representan vías de influencia para cada persona actora importante para la aplicación de la propuesta de incidencia política.

• **Plan de actividades**. Consiste en la elaboración escrita del plan de actividades específicas que la organización implementará para la aplicación de la propuesta de incidencia política. En el plan de actividades se deben incluir todas las acciones posibles de incidencia que vayan a utilizarse.

• **Evaluación continua**. Consiste en un esfuerzo permanente de monitoreo y reflexión sobre la planificación y la ejecución de las distintas actividades, en términos de cumplimiento e impacto de la propuesta de incidencia política realizada por la organización. Es importante resaltar que la propuesta es un proceso acumulativo, como ya se mencionó. Por ello, la evaluación continua permite identificar las fortalezas y las debilidades de lo que se ha realizado, además de enriquecer de manera creativa y persistente otras maneras de fortalecer la propuesta.

En el siguiente capítulo se detallan estos aspectos con la finalidad de que las organizaciones sociales y no gubernamentales, en especial las que conforman la Red Incidiendo del IIDH, posean las herramientas más efectivas para ejecutar una propuesta de incidencia que impacte en el fortalecimiento y la mejora de las políticas

46 Ibídem.

públicas sociales para la erradicación de las condiciones de la exclusión social y económica que viven nuestras poblaciones.

Finalmente, y como es claro, las políticas públicas sociales contra la pobreza están a cargo de los Estados y sus gobiernos. Sin embargo, el papel que cumplen las organizaciones sociales y no gubernamentales mediante la ejecución de una propuesta de incidencia, es vital para su fortalecimiento y mejora. Sólo así podremos impactar de manera sustantiva en la erradicación de las desigualdades y las exclusiones sociales y económicas.

“Mujeres que participan de la indignación ante el sistema neoliberal y depredativo de la naturaleza, que ha llevado a millones de jóvenes, mujeres y hombres, en diálogo con personas de todas las edades, a sentirse profundamente inconformes con la desigual distribución de la riqueza”.

Francesca Gargallo

5. Herramientas efectivas para incidir en la erradicación de la pobreza

Nos encontramos ahora con el tercer objetivo de nuestro reto, ofrecer herramientas generales pero efectivas para promover la incidencia sobre las políticas públicas sociales para la erradicación de la pobreza, tanto para las organizaciones sociales y no gubernamentales que conforman la Red Incidiendo, como para otras organizaciones que deseen formar parte de nuestra iniciativa.

Como veremos, las herramientas acá detalladas no pretenden ser exhaustivas en cuanto a la especificidad de las políticas públicas sociales relativas a la pobreza de cada país. Más bien las comprendemos como pilares básicos que pueden aplicarse a la región latinoamericana y caribeña de manera general, útiles cuando deseamos contribuir al avance sustantivo del cumplimiento de los derechos humanos, especialmente de los DESC y los derechos específicos.

Por lo tanto, consideramos muy importante que para profundizar sobre estas herramientas lo hagamos resaltando elementos que son necesarios para fortalecer nuestros argumentos técnicos y políticos en un marco de derechos humanos y, con ello, posibilitar un efecto transformador en nuestras acciones cotidianas de trabajo y en la relación que tenemos con los gobiernos y sus instituciones.

El primero de estos elementos entiende a los Estados como **sistemas democráticos, lo que implica entenderles como un sistema de interrelaciones organizativas,** administrativas y humanas que actúan activamente, están en constante mejoramiento político, económico y social, e involucran la responsabilidad de todas las personas que los conforman. Si bien ya hemos analizado la complejidad y las dificultades a las que nos enfrentamos para hacer de esto una verdad permanente, más allá de los discursos políticos y los papeles vacíos de contenido, necesitamos mostrar una actitud propositiva, no de desgano, no de sumisión al poder ni de desinterés frente a las realidades gubernamentales y la gerencia política. Por ello, destacamos la necesidad de fortalecer los mecanismos formales de la democracia, como son los poderes legislativo y judicial, de avanzar en la descentralización, apoyar a los gobiernos locales y fomentar todo tipo de alianzas que ofrezcan a las personas, a las comunidades y a los pueblos, un medio de expresión y un vehículo para potenciar su acción de cambio, en sus propios contextos de desprotección y exclusión[47].

Consideramos que este proceso de fortalecimiento democrático para combatir la pobreza y la extrema pobreza debe estar siempre relacionado con los DESC. Ellos complementan las estructuras estatales y contribuyen a ellas, y su incorporación sustantiva debe ser una prioridad para los Estados si se quiere llegar a su realización concreta[48]. Sabemos que el rol del Estado en América Latina y el Caribe ha variado fundamentalmente en los últimos años, y su función como proveedor de bienestar hoy es reducida, se ha rediseñado su papel y se ha disminuido su participación, es decir, el principio de la responsabilidad que tienen los Estados para asegurar el bienestar de las personas se ha erosionado considerablemente[49] debido a los contextos políticos que caracterizan a la región, a la política macroeconómica y a la lógica de mercado. Por ejemplo, se piensa que al racionar el gasto público y disminuir la presencia estatal en los beneficios sociales, se mejora la calidad de vida de las personas. Es evidente que la estrategia es totalmente contraria: sólo a partir del goce sustantivo de los **derechos humanos** se puede fortalecer la democracia.

Como segundo elemento resaltamos que es nuestra responsabilidad social y política como Red, como organizaciones sociales y no gubernamentales y como parte activa de la transformación latinoamericana y caribeña, incidir sobre las responsabilidades que tienen los gobiernos y sus instituciones para combatir esta erosión estatal, exigir el cumplimiento de las obligaciones y los compromisos nacionales e internacionales que tienen los gobiernos, para que sus acciones sean coherentes, ineludibles, efectivas y permanentes. Este es un punto vital para la transformación de los contextos marcados por la exclusión social y económica.

---

47 Garretón, Roberto, "La sociedad civil como agente de promoción de los derechos económicos, sociales y culturales"…

48 Ibídem.

49 Ibídem.

Consideramos que las políticas públicas sociales efectivas son un buen camino para alcanzar este fin. Éstas deben ser equitativas, creativas y permanentes. Sin embargo, es sabido que una de las grandes fallas que han tenido los gobiernos y sus instituciones es que las políticas públicas sociales son diseñadas y planificadas sin la participación activa de las personas en situaciones de exclusión social y económica. Por ello no responden a sus necesidades específicas y, además, violentan el derecho a la ciudadanía plena. Así, el tercer elemento, que creemos premisa, es que la participación ciudadana no es electiva sino una obligación para los Estados. Una de nuestras tareas como organizaciones sociales y no gubernamentales será promover, en todo momento, el fortalecimiento de la ciudadanía para el ejercicio pleno de su derecho a la participación, la reunión y la injerencia en la toma de las decisiones estatales que les conciernen y estén destinadas a garantizar la protección de su calidad de vida y dignidad humana.

Debemos considerar que las políticas públicas sociales, sus programas y proyectos para la transformación de las condiciones de exclusión social y económica, deben ser políticas obligatorias para el respeto de todos los derechos humanos. Como se indicó en la tercera sección de este texto, la pobreza y la pobreza extrema afectan con severidad la vida de las personas e suponen una violación a todos sus derechos humanos. Y es que no se puede garantizar el derecho a la vida sin el ejercicio pleno del derecho a la salud, la educación y los servicios públicos; de igual manera, no hay garantía del derecho a la libertad y la justicia si no se puede ejercer el derecho a la participación en las decisiones estatales. Nuestra intención es evidenciar que la integralidad de los derechos humanos debe pasar de la doctrina y las declaraciones a la acción de la sociedad en general[50]. Esto es, partir del sentido político-institucional que deben tener los derechos humanos – la responsabilidad del Estado, los gobiernos y sus instituciones de llevar a la práctica el cumplimiento de las compromisos internacionales, las leyes internas, los programas y los proyectos –, y por ende, la incidencia directa y efectiva en las políticas públicas sociales.

En este sentido, nuestro cuarto elemento se basa en la **justiciabilidad de los derechos humanos**, en especial la de los DESC, que a pesar de los cambios de la última década, continúan sin ocupar un papel preponderante. Volvemos a enfatizar que los DESC no son prerrogativas que dependen de la existencia de recursos y de la buena voluntad de los gobiernos, sino del claro cumplimiento de las obligaciones que han adquirido. Entender la justiciabilidad es saber que los derechos humanos se exigen en reconocimiento, ejercicio y respeto, ante los Estados y sus gobiernos. Los DESC son derechos legal y legítimamente exigibles, lo que puede garantizarse mediante un conjunto de acciones – que mostraremos en este apartado – con el objetivo de evitar que el Estado retrase deliberadamente su realización progresiva.

La justiciabilidad de los derechos humanos, en especial de los DESC, dependerá de la participación ciudadana – de las personas que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, y de la sociedad en general –, de nuestra incidencia y acompañamiento. Pero también deriva en otra de nuestras tareas como Red y como organizaciones sociales y no gubernamentales: contribuir con la importante labor intelectual y jurídica de precisar los contenidos de los DESC en la actualidad y frente a las realidades que deben ser transformadas. Este es nuestro quinto elemento, el reto de construir conocimientos que aporten – desde una perspectiva regional y local en cada país y en América Latina y el Caribe –, a la identificación continua, rigurosa y sistemática de las formas en que se expresa la pobreza, así como a la búsqueda de alternativas que promuevan la incidencia para el cambio de este flagelo que afecta e impacta al conjunto de la sociedad y que bloquea las posibilidades de profundizar en modelos de desarrollo democráticos, incluyentes y solidarios[51].

Finalmente, nuestro sexto elemento es resaltar los principios transversales de los DESC: igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y acceso a la información y participación política, que deben ser transversales a las acciones que emprenden los gobiernos para la erradicación de pobreza. Es nuestro deber exigir que así sea, identificando de manera consistente cuando éstos no estén presentes en las formas de intervención estatal generales y en las políticas públicas sociales particulares. Además, consideramos que las acciones de incidencia que realizan las organizaciones sociales y no gubernamentales y las herramientas que brindaremos a continuación,

50 Ibídem.

51 Otálvaro, Bairon, "Pobreza y exclusión: un reto para las políticas públicas de inclusión social"…

deberán partir de estos principios rectores si realmente deseamos una sociedad más justa y equitativa para las personas que viven en condiciones de exclusión social y económica.

5.1. Orientaciones ofrecidas por las organizaciones sociales y no gubernamentales de la Red Incidiendo del IIDH

Primeramente, reconocemos que se requiere de urgentes y numerosos procesos de investigación e intervención social orientados a la búsqueda de estrategias de inclusión social basadas en el respeto, ejercicio y protección de los derechos humanos, la inclusión productiva, la autonomía de las personas y su participación activa en las acciones locales y regionales, así como de la exigencia a los Estados del cumplimiento de sus obligaciones, para la transformación de las realidades de exclusión social y económica. Todas ellas son acciones que promueven el compromiso de la sociedad en la búsqueda de políticas, programas y proyectos que modifiquen la situación de pobreza, extrema pobreza y exclusión social de los grupos sociales que son afectados por las falencias de modelos económicos y políticas sociales que no buscan la potenciación de las capacidades de las personas, ni la sostenibilidad de algunos logros sociales construidos por la sociedad en su conjunto[52].

Por ello se mostrarán a continuación las prácticas efectivas de incidencia política que algunas de las organizaciones sociales y no gubernamentales que conforman la Red Incidiendo del IIDH han logrado, a pesar de dificultades y obstáculos.

Queremos resaltar que estas prácticas serán el punto de partida para fundamentar y desarrollar las herramientas efectivas, las buenas prácticas y las lecciones aprendidas que se presentarán en este apartado. Agradecemos especialmente a la Asociación para la Inclusión Social de la Población en Situación de Discapacidad (AS INCLUSIÓN, Colombia), a la Corporación Tamar (Colombia), al Grupo de Trabalho Práticas de Construção da Paz e Resolução de Conflitos (Brasil), al Observatorio de Derechos Humanos y Autonómicos (DHA, Nicaragua), a TECHO-Guatemala y a TECHO-Venezuela, pues son las que nos ofrecieron, de manera sistemática y rigurosa, un análisis sobre cómo es posible realizar la incidencia, tanto desde las personas que viven en condiciones de exclusión social y económica como desde las políticas públicas sociales en materia de pobreza, a través del fortalecimiento del vínculo Estado-sociedad.

Con su trabajo y acciones cotidianas mostramos que es posible cumplir con nuestro objetivo y también contribuir con otras organizaciones sociales y no gubernamentales para orientarlas sobre las formas más efectivas para transformar las realidades sociales que menoscaban la dignidad humana y la calidad de vida de muchísimas personas en nuestra región.

Presentamos así, las estrategias básicas y permanentes que estas organizaciones han desarrollado de manera efectiva para gestar la incidencia:

- *Advocacy* con las instancias gubernamentales vinculadas a las poblaciones con quienes trabajan y encargadas del respeto, protección y cumplimiento.

- Organización y fortalecimiento de los liderazgos comunitarios en materia de derechos humanos y participación ciudadana.

- Promoción de los derechos (educación en derechos humanos) y participación ciudadana (empoderamiento para la exigibilidad) con todas las personas de la comunidad donde se trabaja.

- Comunicación comunitaria para la denuncia de las violaciones a los derechos de las poblaciones excluidas y análisis de las condiciones que promueven la protección de sus derechos. En estas estrategias de comunicación es vital el uso de las nuevas tecnologías de comunicación e información (redes sociales, los propios sitios web y

52 Ibídem.

boletines informativos periódicos dirigidos al gobierno, a otras organizaciones sociales y no gubernamentales y a la población en general).

- Campañas de sensibilización a la ciudadanía para promover la corresponsabilidad social para la protección de los derechos de las poblaciones en condiciones de exclusión social y económica. Para estas estrategias es vital el uso de las nuevas tecnologías de comunicación e información, talleres especializados, obras de teatro y otras actividades lúdicas que promuevan un mayor involucramiento de la población en general.

- Construcción de documentos e informes científicos que den cuenta de las violaciones a los derechos humanos que viven las personas, principalmente de quienes están en condiciones de exclusión social y económica. Se considera importante hacerlo utilizando el estudio de caso; así, se basan en las vivencias concretas de las personas y se evidencian aspectos contextuales que deben tomarse en cuenta (desastres naturales, la persecución política, crisis económica, los conflictos étnicos y políticos, entre otros.). La idea es que sean utilizados por otras organizaciones sociales y no gubernamentales para la incidencia sobre las políticas públicas sociales y la exigibilidad de los derechos humanos ante los gobiernos y sus instituciones.

- Organización y participación permanentemente con los comités vecinales representativos de la población en la comunidad, para las actividades que se desarrollan.

- Facilitación y acompañamiento de las personas de la comunidad y sus líderes en los procesos de construcción de agendas y planes locales, como base para las políticas públicas sociales existentes.

- Organización y fortalecimiento de los grupos que ya existen en las comunidades o creación de nuevos grupos que promuevan la participación activa en la construcción de planes locales.

- Desarrollo de procesos de formación dirigidos a las autoridades gubernamentales sobre las realidades de exclusión social y económica y las formas efectivas de intervención desde el enfoque de los derechos humanos.

- Desarrollo de diagnósticos comunitarios, construcción de viviendas, trabajo permanente en comunidad planteando planes de acción que respondan a las necesidades comunitarias identificadas previamente en los diagnósticos y proyectos de infraestructura (sedes comunitarias, caminos, sistemas de captación de agua de lluvia, electrificación con paneles solares, entre otros).

Ahora bien, estas organizaciones sociales y no gubernamentales consideran que el éxito de las acciones radica en la implementación de tres actividades fundamentales que, además, son base para la incidencia efectiva:

- La articulación de una red (interinstitucional y alianzas con otras organizaciones sociales y no gubernamentales) para exigir al gobierno la protección específica de una población en una política pública social, mediante el respeto, protección y cumplimiento de sus derechos. En este sentido, la importancia de la construcción de redes parte de la facilitación, la coordinación y la incidencia.

- Compartir, en el marco de las alianzas con otras organizaciones y en las redes interinstitucionales, las estrategias de incidencia y de trabajo cotidiano que permitan retroalimentación y trabajo conjunto para transformar las realidades sociales que menoscaban la dignidad humana y la calidad de vida de las personas.

- Involucrar permanentemente a todas las personas en todos los espacios de trabajo de la comunidad. Desde el diagnóstico, las personas se informan de la situación general de la comunidad y son quienes (mediante asambleas o reuniones vecinales) definen qué acciones se estarán realizando, mediante un proceso de facilitación y participación. Son las personas de la comunidad las que diagnostican, planifican, delegan, ejecutan y evalúan. Es un trabajo colaborativo.

En este sentido, identifican que las buenas prácticas derivadas de su trabajo y años de experiencia para alcanzar un impacto como organizaciones sociales y no gubernamentales para la erradicación de la pobreza, son:

- Participación activa de las personas en condiciones de exclusión social y económica en las actividades de *advocacy* e incidencia política con los gobiernos y sus instituciones.

- Fortalecimiento de las capacidades y potencialización de las habilidades de la población en condiciones de exclusión para propiciar su autonomía y empoderamiento.

- Fortalecimiento del vínculo comunitario para la exigencia de condiciones más justas ante las instancias correspondientes.

- Fortalecimiento de las capacidades de las personas voluntarias para promover la incidencia cotidiana en el trabajo que apoyan.

- Fomentar el conocimiento claro, a través de la vivencias de la personas excluidas, de sus realidades, sus comunidades y territorios, para que el trabajo que se lleva a cabo sea en función de ellas, para ellas y desde ellas.

- Promover la construcción de información científica que genere mayor conocimiento de las realidades sociales, económicas y ambientales que viven las personas por razón de cualquier tipo de exclusión – o de las dimensiones en que se expresa la pobreza – pues es crucial para el éxito de las nuevas políticas públicas sociales que se vayan a diseñar y planificar. Al monitorear constantemente las políticas públicas sociales implementadas a la luz de las realidades sociales, se ofrecen contenidos de calidad para transformar la manera en que éstas se desarrollan.

- Acompañamiento en los procesos de incidencia para la aprobación de los planes y agendas locales. Esto se hace mediante procesos tales como construcción, consulta y validación por parte de todas las personas de toda la comunidad.

- Desarrollo de capacidades internas para poder comunicarse en diferentes lenguas, lo que facilita llevar a cabo procesos de manera efectiva con base en las realidades sociales de las personas participantes.

- Las personas promotores deben ser seleccionadas mediante procesos democráticos, tomando en cuenta las realidades de cada territorio o localidad.

- Levantamiento de información sobre las condiciones de las viviendas de las familias que habitan en comunidades en situación de pobreza extrema. Esta información permite identificar a las familias más vulnerables y asignarles una vivienda transitoria.

También reconocen las lecciones aprendidas que han generado en la gestión y la experiencia organizativa, que consideramos cruciales para la incidencia en las políticas públicas en materia de pobreza:

- Comprender que las personas en condiciones de exclusión deben ser las protagonistas de las acciones que se realizan, lo que promueve la autogestión y la auto-organización. La función de la organización social o no gubernamental será apoyar en este sentido. Es vital que las personas logren desarrollar formas de autogestión, de generación de recursos que les permitan sostenerse de manera paralela al avance progresivo que realizan los Estados para proteger sus derechos.

- Las prioridades de intervención deben ser definidas por las personas con las que se trabaja; por ello, aunque se lleve un plan, éste debe adecuarse siempre a las solicitudes y necesidades planteadas por las personas.

- Establecer alianzas propositivas, útiles y estratégicas con los medios de comunicación para la incidencia y la exigencia de los derechos humanos.

- Desarrollar temas de liderazgo comunitario con un enfoque pluricultural y multilingüe, para fortalecer a las organizaciones existentes.

- Tener aliados y aliadas en las instituciones públicas y los partidos políticos para lograr la aprobación de los planes y agendas locales que estén pendientes de implementar.

- Realizar evaluaciones periódicas de los alcances programados, lo que debe ser realizado con las personas de la comunidad, acompañadas por las organizaciones sociales.

De igual manera, nos indicaron una serie de recomendaciones generales que consideran pueden seguir otras organizaciones sociales y no gubernamentales que deseen asumir el reto de incidir sobre el respeto y protección de los derechos humanos, en especial de los DESC, de las personas que viven en condiciones de exclusión social y económica:

- Participación activa y protagónica de las personas en condiciones de exclusión.

- Sostenibilidad y autogestión de los proyectos desarrollados y a desarrollar.

- Promover el avance jurídico para garantizar la protección sustantiva de los derechos de las poblaciones.

- Las actividades deben estar orientadas y organizadas en conjunto programático, no pueden ser aisladas, y deben pretender siempre promover la incidencia de las mismas personas participantes.

- Realizar *lobby* político para influir en la toma de decisiones que realizan las autoridades y jerarcas gubernamentales, para garantizar la incidencia sobre la erradicación real de la pobreza.

- Promover el compromiso político de los gobiernos y sus instituciones para incidir directamente sobre el diseño, planificación y desarrollo de las políticas públicas sociales.

Finalmente, todas coinciden en las dificultades que los gobiernos latinoamericanos y caribeños poseen para el desarrollo de políticas públicas sociales para la erradicación de la pobreza. Consideran que éstas se caracterizan por ser asistencialistas, no involucrar a las organizaciones sociales y no gubernamentales en su diseño y planificación, sólo – y pocas veces – en su desarrollo. Sostienen que es vital realizar transformaciones permanentes a las políticas públicas sociales, además de la urgencia de promover cambios jurídicos acordes con la protección sustantiva de los derechos humanos de las personas en condición de exclusión social y económica.

Consideramos que es vital la implementación de este compilado de orientaciones ofrecidas por estas organizaciones sociales y no gubernamentales, parte de la Red Incidiendo del IIDH. Además, establecen buenos caminos – desde la experiencia de trabajo acumulada por años – para fortalecer la ciudadanía de las personas con quienes trabajamos, para incidir sobre la exigibilidad sustantiva de los derechos humanos, en particular de los DESC, y para realizar acciones de impacto para la construcción de sociedades latinoamericanas y caribeñas más justas y equitativas para todas las personas, especialmente quienes viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, en cualquiera de sus dimensiones.

5.2. Sumando: estrategias y herramientas efectivas que pueden desarrollar las organizaciones sociales y no gubernamentales

Las herramientas que proponemos a continuación se han construido a partir de la experiencia de las organizaciones sociales y no gubernamentales de la Red Incidiendo del IIDH, pero también son producto de una exhaustiva revisión de material sobre políticas públicas sociales exitosas, en materia de pobreza, y de la fundamental inclusión de los derechos humanos, en particular de los DESC. Resaltamos que son generales y tienen como objetivo incidir con efectividad en las acciones que podemos desarrollar, como sociedad, para combatir la pobreza.

Estas herramientas pueden y deben ser aplicadas en la especificidad contextual política, económica y social de cada uno de los países latinoamericanos y caribeños. En este sentido, no son generalidades asiladas, son insumos útiles que promueven la efectividad ante las realidades de cada uno de los países, según se expresa de manera múltiple la pobreza o la extrema pobreza en cada dimensión.

Proponemos que las políticas públicas sociales sobre pobreza que ya se implementan en cada país de la región sean revisadas, analizadas, cuestionadas y fortalecidas según lo que presentamos en este apartado, pero también que el diseño, la planificación y el desarrollo de nuevas políticas públicas sociales se realicen incluyendo este material. Será tarea de la sociedad en general, de las organizaciones sociales y no gubernamentales y de las instituciones de los gobiernos – como instancia con la responsabilidad y la obligación primaria –, generar estrategias efectivas para luchar por la erradicación de la pobreza en América Latina y el Caribe, si no queremos que continúe la desigualdad y la exclusión social y económica de la mayor parte de nuestra población. Desde la Red Incidiendo del IIDH, y con esta iniciativa, continuamos igualmente realizando esfuerzos para alcanzar este objetivo político y social.

Así mismo, y como mencionamos con anterioridad, cuando implementan las políticas públicas sociales para combatir la pobreza los gobiernos y sus instituciones lo han hecho como asistencia social generalizada, según han indicado las organizaciones integrantes de la Red Incidiendo. Esto significa que sólo se han atendido las necesidades básicas de las personas que viven en condiciones de extrema pobreza y se han dejado de lado las discriminaciones y las desigualdades que caracterizan a la pobreza en general, lo que tiene por efecto que la erradicación progresiva de estas condiciones, que deterioran la dignidad humana y la calidad de una gran parte de la población, permanezcan y hasta se incrementen.

Consideramos que las herramientas que acá presentamos se pueden convertir en elementos básicos y objetivos comunes para el trabajo conjunto entre los gobiernos y las organizaciones sociales y no gubernamentales. Nuevamente resaltamos que si no existe un fortalecimiento de la relación Estado-sociedad – a pesar de la negligencia que podemos encontrar muchas veces en los gobiernos y sus instituciones –, los efectos del trabajo que con tanto esfuerzo realizan las **organizaciones sociales y no gubernamentales** serán siempre parciales e incidirán limitadamente sobre la transformación paulatina de la pobreza y la extrema pobreza que marcan a América Latina y el Caribe.

5.2.1. Empezamos entonces: principios rectores

Un aspecto que ha costado mucho que los gobiernos y su administración pública incluyan en los procesos de diseño, planificación y desarrollo de las políticas públicas sociales sobre pobreza es el principio de la igualdad y no discriminación. Es importante recordar que todas las personas debemos ser consideradas, tratadas y atendidas por el Estado de la misma manera, lo que se traduce en igualdad y no discriminación. Sin embargo, los juicios, los prejuicios y la desigualdad social que enfrenta una gran parte de la población en nuestra región – como es el caso de las mujeres, las personas menores de edad, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad y los pueblos originarios y afrodescendientes, las personas migrantes, los gays, las lesbianas, las personas bisexuales, transgénero, transexuales e intersexo, entre otras –, implica que no sean tratadas de manera igualitaria y sin discriminación. Los derechos humanos no se ganan ni se pierden, nadie puede tener más derechos que otra persona pues todas somos iguales ante la ley y no nos pueden discriminar por ninguna razón, condición o vivencia. Lamentablemente, la misma lógica con que funciona el poder hegemónico (por ejemplo, la “ley del más fuerte” o “quién tiene más poder, manda”) ha colocado a estas personas – que representan la mayoría de la población de América Latina y el Caribe – en condiciones de desigualdad, lo que se convierte en brechas sociales, políticas y económicas que no les permiten vivir dignamente y con calidad. Son precisamente estas brechas las que deben combatir las políticas públicas sociales sobre pobreza, para cada uno de estos grupos.

El principio de igualdad y no discriminación supone también que el Estado, en su intervención, debe priorizar la atención de estas personas, grupos y pueblos, como ya se ha mencionado. Las políticas públicas sociales en materia de pobreza deben centrarse en estrategias concretas que promuevan que las desigualdades y la discriminación que viven estas personas desaparezcan. Del mismo modo, deben propiciar que se elimine su efecto sobre las condiciones materiales, de servicios y de protección judicial que mantienen a estas personas y grupos en exclusión social y económica.

Por ejemplo, en nuestro trabajo cotidiano, al intervenir como organizaciones sociales y no gubernamentales, nos damos cuenta de que si solucionamos el problema de vivienda digna a una familia en pobreza extrema, pero su jefatura se encuentra en manos de una mujer desempleada – característica singular de la pobreza en la actualidad: la pobreza con rostro de mujer –, la solución sólo será temporal si ella no pueda acceder a un empleo que le permita mantener dignamente a sus hijos e hijas. Otro caso emblemático son las personas de pueblos originarios, donde los proyectos de vivienda no se ajustan a su cosmovisión ancestral y el acceso a los sistemas educativos básicos se ofrecen en una lengua que no es la propia. Estas dos situaciones puntuales evidencian con claridad cómo la discriminación y la no igualdad permanecen en el abordaje de la pobreza y la pobreza extrema, principalmente por parte de los gobiernos.

A partir de esta constatación, resaltamos la premisa de la conexión simultánea de las múltiples expresiones de la pobreza, que acentúan la desigualdad y la discriminación. Nuestras acciones, particularmente para el fortalecimiento de la relación Estado-sociedad, deben estar centradas en promover el abordaje de cada expresión de la pobreza para garantizar una verdadera efectividad, desde el diseño, planificación y desarrollo de las políticas públicas sociales, así como en la evaluación de su impacto y avance progresivo. Sólo así es posible transversalizar el principio de la igualdad y la no discriminación.

Esto nos lleva a la focalización en las políticas públicas sociales para el combate de la pobreza. Focalizar se contrapone a generalizar, en el entendido de que las estrategias que se aplican de manera general, para toda la población, siempre tendrán como resultado el impacto sobre una sola dimensión de la pobreza, lo que obstaculiza el avance progresivo de su erradicación. No se trata de la construcción de una política pública social para cada problema asociado a cada dimensión de la pobreza; se trata más bien de que las políticas públicas sociales aborden varios problemas de cada dimensión de manera integral y en función de las personas, grupos, comunidades o pueblos a quienes se les garantizará una mayor cobertura y protección estatal.

Ofrecemos a continuación una lista de propuestas de acción que pueden servir como base para la construcción de **políticas públicas sociales** integrales, que promuevan una vida digna y de calidad para las personas que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

Tabla 2. Focalización de las políticas públicas en materia de pobreza en América Latina y el Caribe

Dimensión de pobreza	Elemento focal a combatir
Pobreza por precariedad	Fomento del empleo justo, digno y en una diversidad de zonas geográficas y ámbitos ocupacionales. Deben eliminarse las condiciones que violentan los derechos laborales, principalmente ante las estrategias neoliberales de libre comercio.
	Desarrollo de estrategias coherentes para el acceso justo a la tierra y los recursos para producir y reproducir la unidad familiar.
	Desarrollo de medidas urgentes para el acceso a servicios de amplio impacto, tales como la distribución diaria de alimentos, la eliminación de la desnutrición y medios para adquirir vestimenta, para todas las personas, de todas las edades y de todos los grupos excluidos.
	Fomento inmediato de la construcción de viviendas y mejoras en aquellas que no tienen las condiciones básicas ni dignas.
Pobreza por exclusión o exclusión por pobreza	Fomento del desarrollo inmediato de servicios básicos, tales como agua potable y electricidad.
	Desarrollo de medidas accesibles y de capacitación para el uso de las tecnologías de la comunicación y la información para todas las personas, de todas las edades y de todas las zonas.
	Fomento de planes de emergencia de calidad para el abordaje de situaciones de desastres naturales en zonas geográficas de riesgo.
	Desarrollo de programas formales y alternativos que garanticen el acceso a la educación y eliminen la exclusión del sistema educativo, para todas las personas, de todas las edades y de todas las zonas.
	Fomento de acciones para garantizar servicios integrales de acceso a la salud, eliminación de la mortinatalidad y la mortalidad infantil y de la desprotección frente a enfermedades contagiosas.
	Desarrollo urgente de servicio de asistencia médica en todas las zonas del países, que deben ser integrales e incluir las cosmovisiones de las personas, especialmente de quienes pertenecen a pueblos originarios.
	Fomento de vías y rutas accesibles, principalmente en las zonas rurales, con medios de transporte público accesibles y eficientes.
	Desarrollo de medidas especiales que reduzcan la inseguridad, las detenciones arbitrarias y el trato discriminatorio por parte del sistema judicial.

Tabla 2. Focalización de las políticas públicas en materia de pobreza en América Latina y el Caribe

Pobreza por discriminación cultural	Todas las medidas relacionadas con la pobreza y la pobreza extrema para personas de pueblos originarios deben tener como base su diseño, planificación e implementación con un enfoque pluricultural y de multilingüe.
	Fomento de planes de educación inclusiva, según la cosmovisión del pueblo originario y su propia lengua.
	Desarrollo de medidas exclusivas para el reconocimiento, la protección y el respeto de los territorios originarios, todos y cada uno de ellos.
	Fomento de medidas para la protección ambiental, especialmente ante el desarrollo de macro-estructuras tales como represas y proyectos hídricos y eléctricos.
	Implementación urgente de cambios legislativos para la protección de derechos de los pueblos originarios; eliminación del trato discriminatorio por parte del sistema judicial (no disponibilidad de intérpretes o personas que traduzcan, por ejemplo).
Pobreza por desigualdad de género	Fomento de cambios urgentes en la legislación que garanticen la igualdad de las mujeres (en todas las áreas) y la eliminación de la violencia (en cualquiera de sus formas, especialmente el femicidio).
	Fomento de medidas urgentes que erradiquen las brechas en el mercado laboral, en el escenario político y la educación.
	Desarrollo de planes de salud integral que garanticen el derecho a decidir sobre los embarazos no deseados y forzados. Además, que contengan medidas especiales para la eliminación de la mortalidad materna, la desprotección durante el embarazo, el parto y/o el período posterior al parto.
	Ampliación o diseño de cambios en la legislación, orientados a la prohibición de matrimonios forzados, la desigualdad en el matrimonio, la exclusión de la decisiones que conciernen a sus hijos e hijas, o la responsabilidad única.
	Desarrollo de cambios legislativos o aumento de su jurisdicción para eliminar trata de mujeres, niñas y adolescentes y la explotación sexual comercial, además de promover la garantía de derecho en el trabajo sexual.
Pobreza por discriminación etaria	Desarrollo de medidas integrales en los servicios de salud para garantizar el derecho a decidir sobre los embarazos tempranos no deseados, aumentar su cobertura, eliminar la mortalidad infantil.
	Fomentar planes para la inclusión de las personas adultas mayores en estrategias justas del mercado laboral y en programas de educación continua.
	Desarrollo de medidas urgentes para eliminar la explotación laboral de personas menores de edad, su abandono, el abuso de autoridad, la venta/tráfico, la explotación sexual comercial, el abuso sexual, el maltrato infantil, entre otros.
	Modificación de la legislación interna para promover la protección especial de las personas menores de edad y las personas adultas mayores.
	Ampliación o desarrollo de las políticas institucionales de y para las personas menores de edad y las personas adultas mayores.

Nota: Elaboración propia con el apoyo de Peri, Luciana, y Helga Arroyo, *Tipología de problemas de pobreza: una propuesta para construcción de mapas de riesgo en la región*. IIDH, San José, 2010.

Consideramos que esta lista de elementos focales a combatir es una herramienta básica que sistematiza los principales desafíos de las dimensiones de la pobreza y la extrema pobreza en América Latina y el Caribe para su inclusión sustantiva en políticas públicas sociales integrales. Además, podría operar como referente de partida para la incidencia política que las organizaciones sociales y no gubernamentales de la Red Incidiendo realizan, así como de otras que deseen formar parte de la iniciativa.

La información presentada en la Tabla 2 se basa en la comprensión de la pobreza desde los derechos humanos. Por ello, la promoción de su erradicación deberá siempre estar transversalizada por el respeto, la protección y el cumplimiento de los DESC. Así, si se garantiza el derecho a la educación para todas las personas, de todas las edades y de todos los territorios, pero no se han creado medidas para ejercer el derecho al trabajo justo – medios y mercados concretos de inserción y permanencia laboral sin explotación –, se habrá resuelto sólo una problemática, pero la pobreza no será eliminada. Consideramos que se necesita fundamentalmente de la garantía de los derechos sociales y culturales, de la mano real de los derechos económicos. Como organizaciones sociales y no gubernamentales debemos promover que se prevengan los errores del pasado en la formulación e implementación de las políticas públicas sociales en materia de pobreza.

Es vital la unión de fuerzas por parte de todos los sectores sociales para luchar a favor del desmonte de las estrategias que benefician a quienes poseen mayor poder económico. Esto supone formar alianzas contra las medidas neoliberales de libre mercado, que muchas veces nuestros gobiernos desean imponernos. Los DESC son una herramienta importante para esta lucha, partiendo desde su cumplimiento obligatorio y justiciable en el ámbito nacional e internacional. Como organizaciones sociales y no gubernamentales de la Red Incidiendo del IIDH queremos enfatizar la importancia que tiene utilizar los instrumentos internacionales e interamericanos en materia de DESC; uno de ellos es el principio de avance progresivo y cumplimiento de los Indicadores de Progreso.

Como ya se ha mencionado, el principio de progresividad es un estándar en materia de DESC de acuerdo al cual a los Estados y sus gobiernos se les prohíbe eliminar normas jurídicas o adoptar políticas, programas y acciones que empeoren la situación en materia de DESC que vivía la población al momento en que el Estado adopta o se adhiere al PIDESC y al Protocolo de San Salvador. Este principio también permite comprobar si las nuevas normas suprimen o restringen los DESC. Esta prohibición comprende a todos los órganos del Estado, e implica que no debe realizar acciones regresivas ni ser laxo al evaluar su desempeño ante la obligación de progresividad intrínseca de cada DESC.

Todos los principios mencionados deben ser tomados en cuenta al momento que las **organizaciones sociales y no gubernamentales** realicen o fortalezcan su propuesta de incidencia política para la transformación y mejora de las **políticas públicas sociales** sobre pobreza. Ello lleva al buen camino para combatir las condiciones de exclusión social y económica desde la doctrina de los derechos humanos, en especial de los DESC y los derechos específicos.

Ahora sí, ¿qué herramientas concretas debe contener una propuesta de incidencia efectiva que incluya estos principios rectores? ¡Lo analizaremos a continuación!

5.2.2. Análisis político y de las coyunturas

Una propuesta de incidencia que favorezca las políticas públicas sociales para la erradicación de la pobreza necesita estar basada siempre en las realidades concretas de exclusión social y económica que viven nuestras poblaciones, como ya hemos mencionado. Ésta debe realizarse mediante un análisis claro del entorno político y las coyunturas para generar los cambios. Reconocemos que los contextos nacionales de cada país son distintos y que las posibilidades de participación social ciudadana no son las mismas. Por eso, el análisis político es crucial y debe llevarse a cabo según estas condiciones.

En lo que sigue, sugerimos a las organizaciones sociales y no gubernamentales algunos aspectos básicos que es necesario incluir para construir este análisis:

- **Apertura democrática**. Se debe reconocer qué acciones realizan los gobiernos y sus instituciones públicas para incluir la voz de la ciudadanía en la toma de decisiones. Una vez identificadas es necesario analizar si éstas son inclusivas y qué oportunidades concretas se dan para ampliar las formas de participación social. En otras palabras, conocer muy bien cuáles son las vías democráticas que tenemos y cuáles debemos implementar para que la participación de las personas que viven en situaciones de pobreza y extrema pobreza sea garantizada.

- **¿Con qué legislación nacional se cuenta?** Se debe hacer una compilación de todas las leyes, decretos y normas que existen en el país para luchar por la erradicación de la pobreza, para conocer y revisar con detenimiento el contenido de toda la legislación nacional. Una vez realizado el trabajo sabremos cuáles son los espacios jurídicos de acción que tienen los gobiernos y su administración pública, y así podremos detectar los vacíos en la protección de los DESC y los derechos específicos, identificar la ausencia de acciones y reconocer qué aspectos deben ser mejorados. Recomendamos que este análisis se lleve a cabo siempre desde los instrumentos internacionales (mencionados en la tercera sección de este manual) ratificados o adheridos por cada país. Es importante familiarizarse con la legislación vigente sobre pobreza pues cuanto más conocimiento poseamos sobre ésta, más posibilidades tendremos de exigir su cumplimiento.

- **¿Qué políticas públicas sociales existen?** Se recomienda realizar un compendio de todas las políticas públicas sociales que tiene cada país para combatir la pobreza. Esto supone revisar qué está haciendo cada uno de los poderes estatales y cada institución pública involucrada. Aunque es una tarea amplia, no podemos dejarla de lado, pues sólo así conoceremos qué y cómo se están implementando las acciones gubernamentales para erradicar la pobreza y la extrema pobreza, además de reconocer si son coherentes con la legislación nacional y los instrumentos internacionales. Esto nos permitirá identificar los vacíos, las fallas y las buenas prácticas estatales y, al mismo tiempo, establecer cuáles serán las políticas públicas sociales sobre las que deseamos impactar.

- **¿De qué cantidad de recursos disponen los gobiernos y su administración pública?** De igual manera, cuando hayamos identificado las políticas públicas sociales sobre pobreza debemos sistematizar el porcentaje del presupuesto público que invierte el gobierno para su implementación. Es necesario analizar cuánto, en qué aspectos y de qué manera se destina el gasto público para la transformación de condiciones de exclusión económica y social, y preguntarnos si esta inversión es efectiva.

Es fundamental distinguir que, mientras una problemática puede cobrar mucha relevancia dentro una comunidad, puede no parecer relevante para quienes gobiernan y administran las instituciones públicas. El análisis político nos permite conocer sobre qué están trabajando el gobiernos y sus instituciones e identificar qué consideran o no de interés pública en materia de pobreza. Es vital tomar esto en cuenta para planear las acciones que contendrá la propuesta de incidencia de cada organización social o no gubernamental, pues nos permite reconocer los momentos oportunos para actuar o los posibles obstáculos que podríamos enfrentar.

Por ello, el análisis político también implica mapear con detenimiento y sensatez el acontecer gubernamental y las oportunidades que se presentan para incidir con mayor efectividad. Las actividades indispensables que deben gestarse para realizar este análisis son[53]:

- **Seguimiento a los medios de comunicación**. Se debe sistematizar lo que aparezca en prensa, radio y televisión, y recurrir a los editoriales o programas de comentarios y análisis que den cuenta de las tendencias y los procesos políticos en cada momento.

- **Análisis de discursos**. Es necesario estudiar los boletines y reportes oficiales de gobierno, otras organizaciones sociales y no gubernamentales y de los organismos de cooperación internacional para identificar posiciones

53 Tapia, Mónica, *et al*., *Manual de incidencia en políticas públicas*

políticas, formas de comprender qué y cómo se abordan las problemáticas, qué intereses políticos se destacan y cuáles se ocultan, qué es relevante y qué no. Todo ello permite apropiarnos del contexto político de nuestro país.

- **Intercambios con analistas de política**. Es vital participar en reuniones o sesiones con especialistas en política y pobreza, pues estas personas pueden ofrecernos orientaciones para canalizar adecuadamente nuestra propuesta de incidencia y brindarnos otros análisis sobre las situaciones y coyunturas políticas.

El análisis político debe realizarse en todo momento. Éste incluye recolectar, sistematizar y analizar varios factores que expliquen de qué manera se desarrollan los fenómenos políticos, y las repercusiones que tienen con la pobreza y la extrema pobreza. Una buena propuesta de incidencia política deberá siempre partir de este mapeo.

Hay que tomar en consideración que el análisis político debe ser actualizado constantemente, pues es necesario adaptar cada una de las herramientas que contiene la propuesta de incidencia a las circunstancias políticas específicas. Esto es lo que se denomina "análisis de las coyunturas".

Recomendamos a las organizaciones sociales y no gubernamentales que identifiquen los momentos favorables, de riesgo y desfavorables para la implementación de cada herramienta de la propuesta de incidencia política. No es raro que los contextos políticos, sociales, económicos y culturales varíen; existen, por ejemplo, circunstancias que podrían facilitar la incidencia en ocasiones, y obstaculizarla en otras. Se sugiere considerar los siguientes elementos para examinar las coyunturas políticas de cada país[54]:

- **Ciclo de intensidad política**. Los procesos electorales y los días de rendición de cuentas públicas por parte del gobierno son momentos de alta intensidad política, muy buenos para incidir. Las vacaciones, por ejemplo, no resultan un periodo efectivo para generar acciones.

- **Días con contenido simbólico**. Cada fecha en que se conmemora, celebra o representa a las poblaciones que viven condiciones de exclusión social o económica se consideran idóneos para gestar acciones de incidencia política. Es necesario que en la propuesta se contemplen acciones puntuales que se puedan llevar a cabo en estas fechas en cada país, pues las miradas gubernamentales, de los medios de comunicación y de los organismos de cooperación internacional se vuelcan sobre ellas, por lo que el impacto de nuestras herramientas puede aumentar significativamente.

- **Hechos de transcendencia**. Cada circunstancia nacional que conlleve una movilización gubernamental masiva, como por ejemplo, una situación de desastre o la publicación de una resolución constitucional, puede ser una coyuntura política efectiva para aplicar alguna herramienta de nuestro plan de incidencia. Como es obvio, no podemos predecir qué circunstancias como estas sucederán, pero sí podríamos contemplar en nuestra propuesta acciones que se realizarán en momentos de esta naturaleza.

- **Circunstancias internacionales**. Las crisis económicas mundiales o los sucesos internacionales que impactan las realidades nacionales y locales se consideran otro momento propicio para incidir. Como en el punto anterior, no podemos predecirles pero sí contar con acciones específicas que puedan desarrollarse durante esas circunstancias.

Analizar las coyunturas es indispensable para acelerar el cumplimiento de los objetivos de nuestra propuesta a corto, mediano y largo plazo. Por esta razón, instamos a las organizaciones sociales y no gubernamentales a que en su propuesta de incidencia política incluyan siempre un análisis político de partida y otro, permanente, de coyunturas. La transformación de las políticas públicas sociales sobre pobreza en cada país sólo es posible si utilizamos cada momento propicio para incidir con nuestras herramientas.

54 Ibídem.

5.2.3. Sistema de alerta temprana según Indicadores de Progreso

Las organizaciones sociales y no gubernamentales de América Latina y el Caribe cuentan con los indicadores de progreso desarrollados a partir de los instrumentos interamericanos de protección de los DESC. Éstos permiten crear estrategias para identificar riesgos y detonantes en las situaciones de pobreza y extrema pobreza, tales como las modificaciones abruptas y arbitrarias en las políticas públicas sociales, por ejemplo, la reducción de las horas extras para tratar de impulsar el empleo o la supresión momentánea de garantías laborales. Esto es lo que conocemos como un sistema de alerta temprana para situaciones de riesgo, y es una herramienta que permite construir una propuesta de incidencia política más certera y efectiva.

El acceso a y el uso de información y conocimientos apropiados por parte de la sociedad, en especial de las organizaciones sociales y no gubernamentales y de las instituciones gubernamentales, permite evaluar los cambios y las situaciones de riesgo (análisis de los distintos factores de la vulnerabilidad, amenazas y capacidades) con la intención de orientar y tomar decisiones adecuadas. En este sentido, un sistema de alerta temprana nos ayudará a enfrentar de manera preventiva los efectos de pobreza y pobreza extrema. Además, permite el monitoreo constante sobre posibles situaciones amenazantes y puede ser tan efectivo como para prever a tiempo probables situaciones de crisis y simultáneamente, permitir la elección de respuestas apropiadas[55]. Por ello, las organizaciones sociales y no gubernamentales deben participar en la construcción de estos sistemas. Creemos que esto es posible mediante el uso de los indicadores de progreso.

Los indicadores de progreso suponen la optimización de la posibilidad de análisis y la mejor organización de la información, en comparación con lo que están realizando los gobiernos y sus instituciones, en materia de pobreza, extrema pobreza y DESC, además del respectivo proceso de monitoreo. Por ejemplo, las actividades realizadas durante el análisis político, mencionado arriba, son las que permiten la construcción de un sistema de alerta temprana mediante los indicadores de progreso.

La sistematización de la información – por ejemplo, la apertura democrática, la legislación nacional actual, las políticas públicas sociales existentes y los recursos gubernamentales disponibles para invertir en la lucha contra la pobreza – está en manos de los Estados, y deben ser éstos quienes la construyan. Conocemos que lo hacen sólo para la presentación de los Informes de Avance Progresivo que deben realizar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU. Sin embargo, estos informes son un punto de partida para promover el sistema de alerta temprana. Es necesario, por ello, que las organizaciones sociales y no gubernamentales contemplen en su propuesta de incidencia la construcción de un sistema de alerta temprana según los indicadores de progreso, pues así se logrará detectar situaciones críticas, implementar medidas preventivas e inmediatas y evaluar el cumplimiento de las obligaciones.

A continuación se presenta una tabla que contiene un ejemplo de matriz (hecha a luz del principio de igualdad y no discriminación) como propuesta de modelo para construir un sistema propio de alerta temprana mediante los indicadores de progreso:

55 Adaptado de Damman, Grégory, *Sistemas de información y alerta temprana para enfrentar el cambio climático: propuesta de adaptación tecnológica y respuesta al cambio climático en Piura, Apurímac y Cajamarca*. Soluciones Prácticas-ITDG, Perú, 2008.

Tabla 3. Matriz propuesta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de DESC

Principio de igualdad y no discriminación		Estructurales	Procesos	Resultados
Recepción del derecho	**Indicador**	- Inclusión del principio de igualdad en la Constitución Política del Estado. Alcance. - Inclusión del principio de no discriminación en la Constitución Política. Alcance. - Inclusión del principio de igualdad real y/o de oportunidades en la Constitución. Alcance. - Inclusión del principio de igualdad política en la Constitución. Alcance. -Inclusión del principio de igualdad en los derechos de la familia en la Constitución. Alcance. - Inclusión del principio de la igualdad en la nacionalidad y la ciudadanía. Alcance. - Inclusión del principio de igualdad en la educación. Alcance. - Ratificación del Estado de los siguientes tratados internacionales (SI/NO). Consignar fecha. - Normas que contemplen el principio de igualdad y no discriminación en otros ámbitos y para otros sectores de la población. Alcance con relación a la ampliación o restricción de lo establecido en el PIDESC y en el Protocolo de San Salvador.	- Existencia y alcance de planes nacionales de igualdad de oportunidades entre varones y mujeres en materia de DESC. - Existencia y competencias de todas o algunas de las siguientes áreas gubernamentales específicas para la promoción de la igualdad y no discriminación en el país. - Implementación de acciones positivas para sectores poblacionales en situación de vulnerabilidad que contengan el ejercicio de derechos sociales. Alcance e indicadores de desempeño. - Existencia de políticas o programas de inserción o regularización del empleo para personas migrantes y refugiadas y para el acceso a otros derechos sociales. Alcance e indicadores de desempeño. - Existencia de políticas o programas de inserción o regularización del empleo para personas trabajadoras rurales y campesinas y para el acceso a otros derechos sociales. Alcance e indicadores de desempeño. - Existencia de acciones positivas para personas con discapacidad para su incorporación en el mundo del trabajo. Alcance e indicadores de desempeño. - Existencia de denuncias sobre discriminación en materia de DESC recibidas, investigadas y resueltas por la jurisdicción constitucional o su homóloga y por las instituciones pertinentes. Si se dispone de estadísticas, consignarlas. - Número de demandas de la población o de organizaciones de la sociedad civil con relación a las situaciones de discriminación por género u otro tipo de discriminaciones. - Existencia y alcance de acciones desarrolladas por la sociedad civil para peticionar por normativa favorable a grupos desaventajados.	- Brechas de las tasas de actividad, empleo y desempleo por grupo de edad, etnia, nacionalidad, condición jurídica (estatuto de refugiado o apátrida) nivel educativo e ingreso. - Brechas salariales que tengan en cuenta el nivel educativo, etnia, calificación ocupacional y categoría ocupacional. - Brechas por sector de ocupación (formal, informal). - Índice de feminidad de pobreza e indigencia. - Brechas en la cobertura de la seguridad social de personas asalariadas. - Porcentaje de personas discapacitadas insertas en el mercado de empleo, por sexo y nacionalidad. - Documentación individual de personas refugiadas, solicitantes de asilo y apátridas.

Continua

Tabla 3. Matriz propuesta por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de DESC

Principio de igualdad y no discriminación		Estructurales	Procesos	Resultados
Contexto financiero básico y compromisos de presupuesto	**Señales de progreso**	- Tipo y formas de asignación de prioridades nacionales, tanto en términos de recursos, políticas, áreas destinadas para garantizar la igualdad y no discriminación con relación a la cobertura de derechos sociales.	- Diagnósticos y evaluaciones de las medidas de acción positiva adoptadas por tipo de acción (cuota, mundo del trabajo, discapacitados). En caso que existan, consignar los principales resultados. - Diagnósticos de las condiciones de vida y de inserción laboral y social de los migrantes. En caso que existan, consignar los principales resultados. - Diagnósticos de las condiciones de vida y de inserción laboral y social de personas indígenas y afrodescendientes. En caso que existan, consignar los principales resultados. - Diagnósticos de las condiciones de vida y de inserción laboral y social de grupos desplazados por conflictos armados, refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos y apátridas. En caso que existan, consignar los principales resultados. - Diagnóstico del trabajo infantil.	
Contexto financiero básico y compromisos de presupuesto	**Indicador**	- Composición del presupuesto. Ítems y desagregaciones. - Existencia de presupuesto por género. Fecha de su incorporación e ítems incorporados. - Existencia de presupuestos desagregados de gasto social para pueblos indígenas y afrodescendientes. - Existencia de presupuestos desagregados de gasto social para personas refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas internas y apátridas. - Composición del gasto total como porcentaje del ingreso. - Reconocimiento del trabajo doméstico no remunerado (trabajo reproductivo). Citar instrumentos legales y administrativos. - Previsión de recursos para solventar la regularización de las personas trabajadoras migrantes. Cuantía y áreas de cobertura.	- Ingreso per cápita mensual y anual, por sexo, nivel educativo y condición de actividad. - Participación del PIB agrícola en el PIB total. - Evolución del PIB agrícola y la producción de alimentos. - Porcentaje del Gasto Público Social (GPS) con relación al PIB. - Gasto Público Social per cápita. Evolución por zonas geográficas del país. - Porcentaje de gasto total destinado a organismos específicos. - Composición del gasto por hogares.	- Relación de inequidad (relación entre el decil más rico y el más pobre de la población). - Coeficiente de desigualdad de Gini por regiones, según ingresos. - Salario mínimo y PIB por habitante. - Porcentaje de la población adulta sin ingresos propios, por sexo. - Brecha salarial entre varones y mujeres, entre migrantes y nacionales, entre indígenas y afrodescendientes. - Porcentaje de personas con acceso a servicios básicos (infraestructura), por regiones o zonas geográficas.

Capacidades estatales	**Indicador**	- Existencia de prioridades en la asignación de recursos a los sectores en condiciones de pobreza, de vulnerabilidad y por zonas o regiones geográficas deprimidas. - Instrumentos y políticas que den cuenta de las anteriores prioridades. - Existencia de organismos de control, seguimiento y evaluación de la implementación de DESC. Consignar por jurisdicción, competencias, cobertura y presupuesto. - Existencia de instancias de coordinación efectiva de políticas y servicios sociales entre niveles nacionales, provinciales y locales. Alcance, competencias y evaluaciones. - Existencia de un organismo específico de control anticorrupción. Competencias, alcance jurisdiccional, presupuesto. - Facultades de los organismos anticorrupción para tomar denuncias, tramitarlas, resolverlas y/o derivarlas. - Existencia de medidas y acciones en las políticas sociales para erradicar el clientelismo. Alcance, jurisdicción, competencia y resultados.	- Existencia de diagnósticos estatales sobre los principales problemas de cumplimiento de las obligaciones comprometidas en el Protocolo de San Salvador. - Cantidad de informes presentados por el país a los órganos de supervisión de los tratados que regulen temas de igualdad, discriminación y derechos sociales. - Cantidad de contrainformes presentados por la sociedad civil a los órganos de supervisión de los tratados que regulan temas de igualdad, discriminación y derechos sociales. - Cantidad y formas de resolución de acciones e intervenciones de auditorías internas para la verificación del cumplimiento de derechos sociales. - Cantidad de denuncias recibidas y resueltas por corrupción en materia de acceso a programas y planes sociales.	
	Señales de progreso		- Estudios de evaluación sobre la Implementación y tipo de acciones de combate al clientelismo político en materia de políticas sociales.	

Nota: Tomado de Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. CIDH, Washington, 2012, págs. 14-17 (se realizaron adaptaciones de lenguaje para hacerlo inclusivo).

Resaltamos que esta matriz es sólo un buen ejemplo y se debe utilizar analizando cada DESC y cada principio transversal (como se mostró con el principio de no discriminación e igualdad). Este sistema debe contener, además, un análisis detallado de los recursos disponibles del Estado: ¿realmente existe esa falta de recursos? ¿Por qué no hay recursos para inversión social en determinada zona o con determinada población? Existe un crecimiento desbordado de riqueza proporcionalmente inverso a la precariedad o extrema pobreza que vive una gran cantidad de personas en nuestra región. Aspectos como la vigilancia en el uso de los impuestos y su recaudación con perspectiva de derechos humanos es fundamental para el análisis crítico para la implementación de las políticas públicas sociales para la erradicación de la pobreza y, por supuesto, para la creación de un sistema de alerta temprana según los indicadores de progreso.

Finalmente, recomendamos que este sistema sea creado tomando en cuenta la Tabla 2 (Focalización de las políticas públicas en materia de pobreza en América Latina y el Caribe), evidentemente adaptada a las particularidades de cada país. Debe también incluir una columna de evaluación desde el punto de vista de la organización social o no gubernamental, en especial las que conforman la Red Incidiendo del IIDH. El sistema de alerta temprana que se logre construir será útil para el desarrollo de una propuesta de incidencia política eficaz, a corto, mediano y largo plazo.

5.2.4. Análisis del poder: mapeo de personas involucradas

Saber cómo funciona y quién ostenta el poder dentro del gobierno y sus instituciones es una herramienta fundamental para incidir en la mejora o fortalecimiento de las políticas públicas sociales dedicadas a la erradicación de la pobreza. Es necesario que las organizaciones sociales y no gubernamentales realicen un análisis del poder para establecer cuáles serán las mejoras acciones que contendrá la propuesta de incidencia política.

Llevar a la práctica el análisis del poder supone identificar y examinar quiénes son las diferentes personas involucradas, directa e indirectamente, en las políticas públicas sociales sobre pobreza. El objetivo de esto es definir el papel que estas personas juegan en la toma de decisiones – ¿cuándo poder efectivo poseen? – y establecer las estrategias específicas para actuar con cada una de ellas. En muchas ocasiones, las organizaciones sociales y no gubernamentales desarrollan sus propuestas de incidencia sin identificar quiénes realmente tienen el poder de decisión[56]. Por ejemplo, promueven en la Asamblea Legislativa aprobar una ley sin identificar a las personas congresistas que hacen falta para lograr el número de votos necesarios y la propuesta termina por ser archivada o rechazada. Una situación como la descrita viene de una falla grave en el diseño de la herramienta.

El análisis del mapa de poder permite entender a cada persona involucrada en la toma de decisiones, conocer sus motivaciones y sus intereses. Esta herramienta tiene su base en la comprensión de cómo y dónde se toman las decisiones, según la capacidad de cada persona de injerencia sobre las mismas. A estas personas se les denomina autoridad formal pues poseen la capacidad real, en alguno de los tres poderes estatales, para la decisión final de incluir alguna acción puntual de nuestra propuesta de incidencia para la creación o transformación de las políticas públicas sobre pobreza.

Una vez definidas quiénes son estas personas con autoridad y capacidad real, debemos clasificarlas según sean aliadas, potenciales o neutras, y posibles opositoras de nuestra propuesta de incidencia política. Al realizar el análisis del poder debemos incluir su nivel real de injerencia en la toma de decisiones políticas, específicamente en las políticas públicas sociales sobre pobreza. Esto nos ayudará a definir si las contactamos para acercarles nuestra propuesta de incidencia o si debemos neutralizarlas. Sugerimos a las organizaciones sociales y no gubernamentales centrar sus esfuerzos en pocas personas con poder de influencia y decisión comprobada, en lugar de abarcar una gran cantidad, pues los esfuerzos podrían ser inútiles. Resaltamos que eso dependerá también de los recursos internos de cada organización, es decir, se debe decidir con quiénes trabajarán en función de sus posibilidades internas.

56 Programa Centroamericano de Capacitación en Incidencia, *Manual básico para la incidencia política…*

Además, y utilizando el análisis de las coyunturas antes mencionado, circunstancias como las elecciones, decisiones al interior de un partido político o cambios en los contextos económicos, pueden modificar la actitud de estas personas. Por ello, recomendamos a las organizaciones sociales y no gubernamentales que el análisis del mapa de poder se lleve a cabo en diferentes períodos de un año, para tomar en cuenta cómo ha evolucionado la posición de estas personas y cómo van cambiando las circunstancias contextuales[57].

Se recomienda incluir en el análisis del poder a las personas que sabemos son aliadas pero que no tienen poder formal para tomar decisiones. A éstas las denominamos contingente social, y están en otras organizaciones sociales, grupos de presión, sectores e instituciones estatales y medios de comunicación. Su participación podría aumentar el impacto de nuestra propuesta de incidencia política, por lo que no debemos dejar de lado o menospreciar su capacidad de injerencia más allá del poder formal.

Recomendados a las organizaciones sociales y no gubernamentales que sean concretas en el momento que creen el mapeo. Para ello deben realizar un perfil que les ayude a ubicar a las personas y contenga los siguientes aspectos[58]:

- **Posición en la propuesta de incidencia.** Según el ámbito de la toma decisiones, se deben clasificar como aliadas, potenciales o neutras, opositoras o contingente social.

- **Razones de la posición.** Se deben consignar los argumentos que estas personas expresan sobre nuestra propuesta de incidencia política. Para tener mayor información sobre su posición, estas razones pueden subclasificarse así: a) ideológicas (la posición político-social); b) administrativas (efectos positivos o negativos para la imagen de la persona, el puesto burocrático o representativo que ocupa); c) económicas (se relacionan con el costo/beneficio económico del proyecto, impacto sobre el presupuesto, gasto financiero o fiscal, ganancia económica, si cuenta o no con fondos, entre otros).

- **Recursos que respaldan su posición.** Es necesario identificar muy bien el capital con que cuentan para apoyar u oponerse a nuestra propuesta de incidencia (apoyo simbólico-político y económico).

Elementos útiles:
- Construir el mapeo como un perfil (en una base de datos) que muestre en detalle: Nombre de la persona involucrada, instancia a la que pertenece, antecedentes sociales y políticos, relación con la política pública social en la que se desea incidir y los aspectos que aparecen al lado.

El mapa de análisis del poder permite conocer la correlación de fuerzas que se gestan en el entorno nacional para así desarrollar, de manera efectiva, una propuesta de incidencia política. Sin embargo, deseamos resaltar algunos aspectos adicionales que deberían ser tomados en cuenta por sus organizaciones sociales y no gubernamentales para este fin[59]:

- Se realiza para crear la propuesta concreta de incidencia y no de manera general. Si se modifica la propuesta, es probable que cambie la persona con poder de decisión y, si cambia esta persona, cambian las demás personas involucradas.

- Siempre se modificará según haya cambios por coyunturas, cambios en la persona con poder de decisión o en caso que aparezca nueva información sobre las personas involucradas. Éstos señalan la importancia de mantenerlo actualizado de manera permanente.

- Recordar que la capacidad de influencia de las personas involucradas proviene de diversos elementos: la influencia sobre estas personas por parte de otras con poder económico, su capacidad de convocar o movilizar grupos sociales, su acceso a medios de comunicación, su autoridad o su afiliación partidaria o religiosa. Estos

57 Tapia, Mónica, *et al*., *Manual de incidencia en políticas públicas*

58 Ibídem.

59 Programa Centroamericano de Capacitación en Incidencia, *Manual básico para la incidencia política…*

poderes de influencia deben ser reconocidos y examinados con mucho detalle cuando se esté haciendo el perfil de cada persona en el mapeo de poder.

- El manejo de información es sumamente importante, así que cuando haya vacíos de información hay que investigar: ¿cuál es la posición de la persona con respecto a la propuesta de incidencia? ¿Qué capacidad de influencia sobre esta persona tenemos? ¿Qué poderes se ejercen sobre ella? Toda la información que se posea será útil.

Una vez creado el mapa de análisis del poder de acuerdo a las personas involucradas, las organizaciones sociales y no gubernamentales deben proceder a planear sus alianzas estratégicas y a definir las acciones que realizarán con estas personas. Estas acciones aparecen en la propuesta de incidencia para la creación, mejora o fortalecimiento de la política pública social para la erradicación de la pobreza y la extrema pobreza.

5.2.5. Investigación y documentación

Una herramienta fundamental para una buena propuesta de incidencia política es la relacionada con la investigación y la documentación. Ello implica la construcción de información veraz y certera a partir de las realidades concretas y las vivencias de las propias personas en condición de exclusión social y económica – que los gobiernos y sus instituciones pocas veces llevan a cabo.

Como indicaron las organizaciones sociales y no gubernamentales de la Red Incidiendo del IIDH, las personas con quienes desarrollan investigación y documentación se informan de la situación general y son quienes definen qué acciones se diagnosticarán, planificando, delegando, ejecutando y evaluando, lo que conlleva un trabajo colaborativo y basado en la participación ciudadana. Insistimos en que estas herramientas deben ser transversales en todas las organizaciones.

La documentación la comprendemos como el proceso de recopilación de datos, evidencias y vivencias de las situaciones de pobreza y extrema pobreza que viven las personas en cada uno de los países. Les recomendamos recolectar toda la información que puedan, cuando puedan y como puedan, pues ello sustenta – desde las realidades concretas – nuestra propuesta de incidencia en las políticas públicas sociales dedicadas a la transformación de las condiciones de exclusión económica y social.

Elementos útiles:
- Documentar todo tipo de información que esté al alcance: noticias, resoluciones o fallos constitucionales, videos sobre las realidades de exclusión económica y social, reportajes de análisis crítico de las realidades, entrevistas de televisión, entre otras.

Documentar es una actividad permanente. Las organizaciones sociales y no gubernamentales deben llevarla a cabo como parte de sus actividades en los programas y proyectos que gestan a lo interno y que no necesariamente están incluidas en la propuesta de incidencia política. El esfuerzo de documentar todo tipo de informaciones será siempre útil, pues permite tener a mano evidencias y datos cuando se presentan coyunturas contextuales inesperadas. Además, les facilitará la ejecución de otras acciones contenidas en su propuesta de incidencia.

Así mismo, documentar les proporcionará abundante información para realizar investigación. En muchas ocasiones, las organizaciones sociales y no gubernamentales parten del supuesto de que la investigación sólo puede llevarse a cabo por personas profesionales altamente especializadas. Consideramos que esta postura puede generar limitaciones para la creación de una propuesta de incidencia y en general, del trabajo que realizan a lo interno de sus organizaciones. Investigar sí requiere de conocer cómo se produce la investigación social, para ello, en caso de no contar con personal con experiencia en investigación, será bueno contratar o acoplar al equipo personas que les puedan brindar capacitación sobre cómo llevar a cabo esta tarea, ya que no es compleja, sólo se requiere de adquirir las habilidades básicas, y esto se logra a través de la experiencia. En los casos de organizaciones sociales y no gubernamentales que cuentan

con personas profesionales en investigación, les incentivamos a continuar desarrollando esta herramienta permanentemente.

Elementos útiles:
- Una investigación social debe ser escrita a partir de ciertos elementos, por ejemplo: definir el problema social a investigar, plantear los objetivos que implicará la investigación, definir el marco de conceptos que utilizarán para comprender los resultados de la investigación, establecer una estrategia metodológica eficaz y expedita pero en función de los objetivos establecidos, construcción de los resultados y elaboración de conclusiones.

Consideramos que las investigaciones sociales deben ser creadas y desarrolladas desde las realidades y las personas que viven en situaciones de pobreza y extrema pobreza e incluyendo cada dimensión donde éstas se expresan, de acuerdo a lo que se estableció en la tercera sección de este manual. Las investigaciones sociales efectuadas de esta manera logran identificar nuevas problemáticas y contribuyen sustantivamente al diseño de intervenciones más efectivas y realistas.

Un aspecto fundamental de la investigación es la inclusión de la perspectiva de género o bien, feminista, de la doctrina de los derechos humanos, en especial de los DESC y los derechos específicos, la de los pueblos originarios; la de las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexo, la de las personas con discapacidad, la de la niñez, la adolescencia y de las personas adultas mayores, la de las personas privadas de libertad. Ello incluye tener en cuenta las vivencias específicas de estas personas en el momento que investigamos, pues sólo así aseguramos el cumplimiento de los principios de igualdad y la no discriminación, base fundamental de una propuesta de incidencia política consecuente.

Para que puedan ir desarrollando esta tarea, les contamos que la investigación social se puede llevar a cabo de tres maneras: **investigación cuantitativa, investigación cualitativa e investigación mixta**. La investigación cuantitativa supone realizar una aproximación a las realidades sociales a partir del uso de métodos estadísticos, donde se miden las variables numéricas, por ejemplo, las encuestas y los censos. Permite describir y predecir comportamientos y sus resultados pueden ser generalizados pues frecuentemente abarcan a un segmento grande de la población.

La investigación cualitativa es la más utilizada para conocer las realidades sociales que viven las personas en situaciones de pobreza y extrema pobreza, pues da cuenta de qué piensan exactamente estas personas y que representaciones sociales tienen de su situación, así como cuáles consideran son las alternativas más efectivas para eliminarlas. Es el método más utilizado en la investigación social latinoamericana y aunque sus resultados no son generalizables, nos muestran realidades concretas que podrían estarse generando en otras zonas, comunidades o pueblos de nuestros países.

Por último, la investigación mixta es la forma de aproximarse a la realidad social mediante la mezcla de los métodos anteriores, por ejemplo, un cuestionario de conocimientos, actitudes y prácticas de los servicios de atención en salud a personas de un pueblo originario. Este método facilita identificar datos estadísticos pero también recoge las vivencias de las personas.

Nuevamente, aconsejamos a las organizaciones sociales y no gubernamentales realizar alianzas con otras organizaciones para llevar a cabo investigaciones en caso de que no posean los conocimientos específicos en investigación social, o bien, inscribirse – como parte de sus labores a lo interno de la organización – en cursos o capacitaciones que brinden las universidades estatales sobre cómo realizar investigación social.

Finalmente, se debe reconocer la importante influencia que la herramienta de investigación puede llegar a tener. Por ejemplo, el gobierno podría conocer o reconocer a fondo las causas reales de la pobreza y la extrema pobreza, desde las propias realidades. Las investigaciones actualizan los problemas, ofrecen nuevas causas o determinan formas más efectivas para transformar las condiciones de exclusión social y económica. Así, los reportes de investigación con recomendaciones sobre políticas, las consultas públicas, los comités consultivos, los diagnósticos, entre otros instrumentos, son mecanismos para incidir en los Estados y sus gobiernos, además de la sociedad en general. Por eso, incidir con esta herramienta es crucial para que los gobiernos y sus instituciones

retomen los conocimientos que tienen las organizaciones sociales y no gubernamentales, y puedan así diseñar, planificar y desarrollar políticas públicas sociales efectivas e integrales en materia de pobreza[60].

5.2.6. Alianzas con el Estado y agendas políticas

Es necesario realizar alianzas con los tres poderes del Estado como herramienta fundamental que debe contener toda propuesta de incidencia para la creación, mejora o fortalecimiento de las políticas públicas sociales sobre pobreza. Resaltamos que las organizaciones sociales y no gubernamentales no deberían aislarse y mantener una actitud de desinterés frente al Estado, pues neutralizan su capacidad de construir alianzas que contribuyan con respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos en sus países.

Se debe fomentar una alternativa realista para un trabajo más interrelacionado de las organizaciones sociales y no gubernamentales con las instituciones públicas y los gobiernos, ello teniendo en cuenta que no deben renunciar al ejercicio de influir en la sociedad civil sobre de la naturaleza de los derechos humanos y su protección, que caracteriza sus fines y funciones.

Se recomienda a las organizaciones sociales y no gubernamentales buscar los programas y los proyectos que se derivan de las políticas públicas sociales dedicadas a erradicar la pobreza, para que puedan involucrarse en ellos. Aunque sabemos que ya esto lo realizan muchas de las organizaciones que conforman la Red Incidiendo del IIDH, incentivamos a las que no lo hacen. Ahora bien, es sabido que la posibilidad de crear alianzas con el Estado no será siempre posible, pero es precisamente el hacer las alianzas apropiadas lo que promoverá la obtención del poder necesario para garantizar el goce de los **derechos humanos** de las poblaciones con quienes trabajamos[61]. Esta es la utilidad vital de incidencia de esta estrategia.

Si nuestro trabajo es directo con las personas que viven en condiciones de pobreza y extrema pobreza, somos quienes conocemos con mayor veracidad las realidades que menoscaban la dignidad humana y la calidad de vida de estas personas, y quienes podemos, en conjunto con las mismas personas, colocar en la escena pública las necesidades inmediatas y las medidas que deben ser tomadas para resolverlas. En el sentido de construir alianzas con el Estado, podemos promover la visibilización y articulación de estas realidades para que sean incluidas con eficacia en las agendas de los gobiernos. Por ello, consideramos que la influencia en las agendas gubernamentales es otra herramienta útil.

Las agendas estatales se construyen a partir de que un asunto se vuelve importante para los gobiernos, porque está afectando la vida de muchas personas[62] en condiciones de exclusión social y económica y tiene implicaciones internacionales para éstos. Las organizaciones sociales y no gubernamentales deben colocar en lo público las diferentes situaciones que identifican en su trabajo cotidiano, con y desde las personas con quienes lo realizan y quienes están siendo afectadas, en consideración de que también deben incidir para la incorporación de estas situaciones en las agendas gubernamentales a modo de que tomen relevancia política y que los gobiernos y las instituciones públicas implementen las medidas inmediatas de intervención. Promovemos que esto se haga siempre demandando las obligaciones de protección y cumplimiento de los DESC y los derechos específicos de las poblaciones que viven en situaciones de exclusión social y económica.

Es importante resaltar que la agenda de gobierno está constituida por los temas que las personas que gobiernan se plantean como necesarios para tomar acción, dedicándoles recursos y tiempo, formulando programas, leyes y otro tipo de acciones gubernamentales, de los que las instituciones públicas o autoridades son responsables[63]. Se recomienda identificar claramente a qué instancia del gobierno se debe acudir por sus competencias y facultades,

60 Tapia, Mónica, *et al*., *Manual de incidencia en políticas públicas*

61 Garretón, Roberto, "La sociedad civil como agente de promoción de los derechos económicos, sociales y culturales"…

62 Tapia, Mónica, *et al*., *Manual de incidencia en políticas públicas*

63 Ibídem.

en consideración de que realmente puede atender el problema público específico. Cuando se ha determinado un problema que quieren llevar a la agenda gubernamental, es importante también priorizar e identificar los momentos adecuados para interactuar en los distintos ámbitos y con las diferentes personas tomadoras de decisiones[64]. Colocar una problemática específica en la agenda gubernamental fomentará la discusión ejecutiva, legislativa o judicial dentro del Estado, por ello debe llevarse a cabo cada vez que sea posible.

Finalmente, consideramos que una forma útil de incidir en las agendas gubernamentales es retomando los discursos políticos y los planes de gobierno que realizan los partidos políticos en el poder al inicio de su gerencia. Es desde esos compromisos públicos, más la vigilancia internacional, que podemos transformar con pericia la agendas gubernamentales en materia de pobreza.

5.2.7. El lobby político o cabildeo

La influencia en las agendas gubernamentales se relaciona con una técnica muy utilizada para realizar incidencia política y social. Cuando decimos cabildear, nos referimos a la acción directa de negociar con las personas tomadoras de decisiones políticas, con los cargos políticos y sus instituciones públicas. Al acercamos con nuestras propuestas innovadoras y efectivas aunamos esfuerzos para impactar en los poderes estatales, ya sean políticos, administrativos o institucionales. Por ello es importante incidir en las personas que las lideran o tienen cargos de dirección, coordinación o gerencia pública.

Experiencia
En los partidos políticos también debemos de tener aliados para lograr la aprobación de los planes y agendas municipales de juventud faltantes.
Observatorio de Derechos Humanos y Autonómicos (ODHA)

Si bien sabemos que muchas organizaciones sociales y no gubernamentales vienen desarrollando acciones de cabildeo, pocas son las que lo hacen de forma sistemática y, menos aún, las que utilizan esta herramienta en todo su potencial y de manera estratégica[65]. Para lograrlo es necesario emprender vínculos políticos basándose en un diálogo informativo y persuasivo, que intente influir de manera clara – por ejemplo, en la mejora de las políticas públicas sociales sobre pobreza que implementa el gobierno –, pues las acciones de las personas tomadoras de decisión afectan las políticas directamente.

En este sentido, resaltamos que un buen cabildeo puede convertirse en una herramienta de alta incidencia[66]. No sólo permite influir en la toma de decisiones concretamente sino también favorece que las necesidades sentidas de las personas con quienes trabajamos sean escuchadas por los poderes estatales y, de esta manera, puedan ser incluidas en sus políticas públicas sociales, planes, programas y proyectos.

Para realizar un buen cabildeo que incida de manera positiva en las políticas públicas sociales, debemos conocer cuáles son sus funciones:

- **Informar a los gobiernos, sus poderes y sus instituciones**. Es necesario utilizar el mapeo de personas con poder que se mencionó anteriormente. Una vez que se haya realizado, se procede a enviar, vía electrónica, en físico o personalmente, informaciones claras – derivadas de nuestras experiencias de trabajo y de la sistematización de las necesidades establecidas por las personas en condiciones de exclusión y económica –, ya sean informes o documentación audiovisual, que muestren la urgencia

Elementos útiles:
- Construir una base de datos que contenga el nombre de la persona tomadora de decisiones, la institución a la que pertenece, el cargo que ocupa, teléfonos, dirección electrónica y física, además de los nombres de quienes les asisten o asesoran y su información.

64 Ibídem.

65 Choy, Milly, *Cómo incidir en políticas públicas*. Fundación Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), Paraguay, 2005.

66 Tapia, Mónica, *et al*., *Manual de incidencia en políticas públicas*

de tomar medidas inmediatas para combatir situaciones de extrema pobreza en contextos concretos, o bien, de manera general en el país. Resaltamos la importancia de que las informaciones que se envíen tengan sustento en los DESC y los derechos específicos, recordando los compromisos adquiridos por el Estado y sus gobiernos para la implementación de medidas inmediatas y la obligación de cumplimiento internacional. El objetivo de esto radica en que en los análisis que lleven a cabo las personas tomadoras de decisiones para el diseño o desarrollo de las políticas públicas sobre pobreza, se incluya la información que enviamos y, por tanto, se encuentre sustentada en las múltiples dimensiones en que se expresa la pobreza. Es evidente que el envío no garantiza su inclusión. Sin embargo, no debemos limitar nuestros esfuerzos de producción de informaciones.

- **Negociar con el gobierno, sus poderes y sus instituciones**. Es necesario acercarse a e insistir en los poderes estatales de cada país, ya sea mediante citas personales o colectivas, en reuniones públicas o en actividades que se conozca estén participando, para dialogar directamente con las personas tomadoras de decisiones. Con los informes u otras documentaciones, más la experiencia del trabajo cotidiano, se puede argumentar persuasivamente en estos diálogos la urgencia de realizar cambios en las normas internas, mejorar proyectos, fortalecer programas, es decir, todo lo que consideremos sea necesario, pueda plantearse en estos espacios y lleve a concretar compromisos directos con las personas a quienes se haya contactado. El objetivo de esto radica en hacer que la información que se haya enviado sea conocida directamente por el Poder Ejecutivo.

- **Presionar al gobierno, sus poderes y sus instituciones**. En caso de que la información enviada no haya sido suficiente y que los diálogos y negociaciones no resultaran en compromisos directos, es necesario implementar medidas de presión. Esto se puede realizar de diversas maneras, ya sea mediante denuncias en medios de comunicación, organización de actividades públicas con otras organizaciones sociales y no gubernamentales para plantear la urgencia de crear medidas inmediatas o bien, presentarse con estas organizaciones en las respectivas instituciones para hacerse escuchar. Eso sí, las medidas de presión se llevan a cabo sólo si los aspectos anteriores no han funcionado correctamente.

Resaltamos que este tipo de cabildeo o *lobby* puede llevarse a cabo también con las personas que asisten a las tomadoras de decisiones en las instituciones y con quienes asesoran a las diputaciones de los parlamentos. A continuación se enumeran varias recomendaciones que deben tomarse en cuenta para un buen cabildeo:

- Establecer con claridad los fines que desean alcanzarse (modificar una ley, crear un programa específico, entre otros).

- Analizar las políticas públicas sociales en materia de pobreza utilizando el Sistema de Indicadores de Progreso, pues así se pueden determinar con exhaustividad las limitaciones, los obstáculos y los vacíos que éstas presentan.

- Construir un plan propositivo que contenga orientaciones sobre cuáles serían las mejores alternativas para diseñar una política pública social integral, efectiva y focalizada, o bien, cómo es posible mejorar las ya existentes.

- Tener un vínculo permanente con las personas tomadoras de decisiones, especialmente con quienes les asisten o asesoran, para que se reconozcan las acciones que estamos realizando (la información que hemos creado y enviado, y los diálogos que hemos tenido).

- Llevar un control sistematizado de los compromisos directos o de los acuerdos asumidos por las personas tomadoras de decisiones.

- Realizar todas las acciones siempre con argumentos técnicos desde la doctrina de los derechos humanos, especialmente los DESC y los derechos específicos, pues ello genera mayor presión sobre el gobierno, sus poderes e instituciones.

Con nuestros conocimientos y experiencia podemos desarrollar un buen cabildeo con efectos inmediatos y a mediano o largo plazo, para promover la erradicación de la pobreza. Además, lo podemos implementar tanto en el ámbito local, regional y nacional como en el internacional[67]. Hacemos énfasis en que no debe menospreciarse esta herramienta. Debido a la forma en que actúa la política tradicional, su utilidad es vital si queremos lograr transformaciones sustantivas en materia de pobreza y pobreza extrema.

5.2.8. Educación en y para los derechos humanos

El apoyo a la formación de una cultura de respeto de los derechos humanos en general, y de los DESC en particular, es una herramienta muy importante para alcanzar una sociedad más justa e igualitaria[68]. La promoción de los derechos humanos mediante la educación es como una tarea de enorme trascendencia política pues promueve el principio de corresponsabilidad ciudadana establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos. El respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos es una obligación de los Estados, pero la sociedad en general, y particularmente quienes los ejercemos de manera digna y con calidad, tenemos la responsabilidad compartida de luchar por ellos.

El objetivo de esta herramienta es sensibilizar a la población acerca de las situaciones de pobreza y extrema pobreza que se vive en cada país. Las organizaciones sociales y no gubernamentales deben incluir en su propuesta de incidencia política actividades específicas de educación en materia de pobreza, con enfoque de derechos humanos. Eso sí, estas deben ser tanto a lo interno de las organizaciones como hacia las poblaciones afectadas por las desigualdades sociales y económicas, como para la sociedad en general.

La sensibilización favorece la transformación de posiciones y aumenta el compromiso de las personas involucradas. Algunas actividades concretas para desarrollar esta estrategia son[69]:

- **Elaborar una capacitación para sensibilizar** y establecer los contenidos y la metodología que utilizarán para llevarla a cabo.

Elementos útiles:
- Algunas actividades de sensibilización prácticas son los cuadernillos informativos (que contengan mensajes claros e imágenes), folletos, campañas audiovisuales, como videos cortos o cápsulas radiofónicas. En todos los casos se deben resaltar los aspectos sobre los que se desea sensibilizar a la población y especificar cómo pueden sumarse a la acción colectiva o convertirse en personas multiplicadoras.

- **Diseñar los materiales de educación popular**, de una forma accesible para la mayor parte de la población o en particular, para un grupo de interés. Estos materiales deben tener una perspectiva política basada en los derechos humanos y desde las realidades sociales desiguales en las que se desea educar. Esta actividad permite abarcar una amplia población sin las responsabilidades adicionales que implica una capacitación, por ello debe utilizar con frecuencia.

- **Identificar y promover talleres de sensibilización** con personas capacitadoras, formadoras y promotoras, quienes serán las que multipliquen la información en comunidades, organizaciones o instituciones públicas. Es vital que estas personas tengan toda la información necesaria y que los talleres sean bastos y con una buena pedagogía. Estas personas deben tener la capacidad de responder a preguntas y cuestionamientos cuando repliquen la información.

67 Choy, Milly, *Cómo incidir en políticas públicas…*

68 Se recomienda revisar la biblioteca en línea del IIDH, donde se recopila una gran cantidad de material sobre cómo, qué y de qué manera se puede educar en derechos humanos. Ver en: <https://www.iidh.ed.cr/multic/default_12.aspx?contenidoid=75da6507-1ff8-4ad9-af64-4d956510464b&Portal=IIDH>.

69 Tapia, Mónica, *et al*., *Manual de incidencia en políticas públicas*

- **Organizar sesiones informativas** en lugares públicos, como plazas, centros comunitarios, escuelas, colegios, entre otros. Estas sesiones pueden ser talleres o capacitaciones estructuradas en un horario, con un grupo o a través de personas promotoras que informen a partir de un diálogo entre pares.

- **Desarrollar seminarios, conferencias y talleres especializados en la materia**. La implementación de estos espacios promueve el intercambio de experiencias, el reconocimiento de buenas prácticas y lecciones aprendidas y el diálogo y articulación de conocimientos y estrategias efectivas, todas orientadas a la erradicación de la pobreza en cada uno de nuestros países y también a nivel regional.

Desarrollar estrategias de información sobre qué son los derechos humanos, en especial los DESC, cómo se puede garantizar su ejercicio y su exigibilidad y cómo se relacionan la pobreza y la extrema pobreza con los DESC, es una de las maneras en que se puede hacer la formación cultural en derechos humanos. Estos procesos de educación social no sólo deben orientarse a las personas y comunidades con quienes trabajamos sino a la sociedad en general y, especialmente, a las personas que conforman los gobiernos y las instituciones públicas. Educar en derechos humanos con énfasis en los DESC, es una de las formas más efectivas para lograr el avance progresivo de la erradicación de la pobreza.

5.2.9. Campañas masivas de difusión y denuncia

Las campañas sociales para la denuncia y difusión son también herramientas básicas para la incidencia política y social, y se encuentran vinculadas con la educación en derechos humanos y con cada una de las herramientas mencionadas anteriormente. Como bien indicaron las organizaciones sociales y no gubernamentales que conforman la Red Incidiendo del IIDH, la comunicación comunitaria y nacional es idónea para la sensibilización y la denuncia de las violaciones a los derechos humanos de las poblaciones excluidas social y económicamente, pues, entre otras cosas, permite colocarlas en la agenda pública e incidir con ello en las agendas políticas. Además, promueven la denuncia pública de los incumplimientos de las obligaciones del gobierno y sus instituciones en el ámbito nacional y, en muchas ocasiones, en el interamericano.

Otra de sus funciones es generar conciencia colectiva en la sociedad sobre las realidades que viven las personas en condiciones de pobreza y extrema pobreza. Además, los análisis que se presentan promueven la corresponsabilidad para la protección de los derechos humanos, en especial de los DESC. En este sentido, destacamos algunos aspectos fundamentales que debe tener una buena herramienta de difusión y denuncia[70]:

- Definir con claridad los objetivos de la campaña de difusión o la denuncia.

- Seleccionar la población meta que desea persuadirse mediante la campaña.

- Elaborar los mensajes que contendrá la campaña. Éstos deben contener el problema que se desea evidenciar, los valores, denuncias o soluciones que se proponen, la propuesta de cambio y el llamado a la acción.

- Establecer los medios más adecuados para realizar la campaña: contratar y pagar espacios publicitarios, ser noticia y lograr la cobertura en medios de comunicación masivos, y utilizar los medios electrónicos y las redes sociales. Es importante mencionar que éstos pueden ser combinados.

Elementos útiles:
- Algunas actividades que son vitales versan sobre el uso de las nuevas tecnologías de comunicación e información (redes sociales, los propios sitios web, boletines informativos), pero también los periódicos, los espacios televisivos y radiofónicos, vallas publicitarias, banners, obras de teatro y otras actividades lúdicas.

Una buena campaña de difusión o denuncia permite ganar credibilidad como fuente de información sobre una situación

70 Ibídem.

concreta, pero también genera cambios de opinión favorables. Por ello resaltamos algunas consideraciones finales que deben incluirse en las campañas[71]:

- La definición de la campaña para el trabajo con los medios de comunicación requiere generar una influencia efectiva. Por ello se deben preguntar: ¿desean educar al público en general, o quieren hacer un argumento técnico destinado a convencer a personas funcionarias del gobierno? ¿Quieren motivar a un grupo específico para que tomen alguna acción o a las personas representantes de la cooperación internacional?

- La elaboración de mensajes diseñados para influir en una o en varias poblaciones es el aspecto más creativo del trabajo con los medios de comunicación. Este esfuerzo debe basarse en un análisis de la población en que se quiere influir y asegurar un contenido y estilo impactantes, convincentes y motivadores.

- Para alcanzar a las poblaciones prioritarias de la campaña hay que lograr el acceso a los medios y el cultivo de relaciones de mucha credibilidad con las personas periodistas más enfocadas en la problemática que se aborda o, en otras palabras, es descubrir cómo interesar a los medios y cómo mantener su atención sobre el problema.

Por último, consideramos que las campañas masivas de difusión y denuncia tienen la virtud de contribuir a la participación activa de las personas que viven en condiciones de exclusión económica y social, y por ende, al ejercicio de su ciudadanía.

5.2.10. Ampliación de la incidencia nacional a lo local

Para incidir de manera efectiva debemos hacer un trabajo con los distintos niveles de los gobiernos. Es necesario trabajar con el Estado a nivel local o municipal, donde la posibilidad concreta de participar en el diseño y planificación de políticas públicas sociales y de incidir en ellas no es sólo viable, sino necesaria y urgente.

Es importante reconocer que el mayor potencial del Estado es su capacidad de llegada a todos los territorios, además de poder generar alianzas y políticas transnacionales. Independientemente de la corrupción o limitaciones que tengan los Estados de nuestros países, es necesario que las organizaciones sociales y no gubernamentales reconozcan el potencial del Estado y traten de generar sinergia en todos los niveles, utilizando todas las herramientas posibles[72].

El trabajo en el nivel provincial o regional supone la existencia de elementos que se cruzan y que entrelazan problemas específicos de cada región. En este sentido, es vital una ampliación de la incidencia de lo nacional a lo local-comunitario. En otras palabras, utilizar las políticas públicas sociales sobre pobreza que se establecen a nivel nacional para desarrollar programas y proyectos en el ámbito comunitario, local, provincial y regional. Si bien resaltamos que las acciones cotidianas de trabajo que realizan las organizaciones sociales y no gubernamentales tienen un impacto comunitario y local, además de ser muy efectivas y primordiales para la erradicación de la pobreza y la extrema pobreza a través de la transformación sustantiva de las condiciones de exclusión social y económica que viven las personas con quienes trabajamos, sabemos que el impacto en la mejora de las políticas públicas sociales sobre la materia necesita del posicionamiento de ejercicios en prospectiva regional y local, que incorporen a la pobreza y la extrema pobreza como asuntos prioritarios de la agenda política regional[73].

Es necesaria la descentralización de las políticas públicas sociales sobre pobreza del nivel nacional. Consideramos que la implementación de proyectos y programas en el ámbito comunitario, local, provincial y regional es una forma efectiva de alcanzar este cometido. Cuando tomamos en cuenta que es necesario fortalecer la relación Estado-sociedad, lo hacemos también con los gobiernos locales y regionales. Por ello, las

71 Programa Centroamericano de Capacitación en Incidencia, *Manual básico para la incidencia política*…

72 Ferrer, Marcela, Pablo Monje y Raúl Urzúa, *El rol de las ONG en la reducción de la pobreza en América Latina*…

73 Otálvaro, Bairon, "Pobreza y exclusión: un reto para las políticas públicas de inclusión social"…

organizaciones sociales y no gubernamentales deben incidir en los gobiernos locales y regionales de manera permanente, promoviendo cambios en las agendas políticas, influyendo en la toma de decisiones para la creación o mejora de acciones para el combate de la pobreza, propiciando la creación de proyectos y programas de inclusión socio-territorial y gestionando cambios en las políticas públicas sociales nacionales con el apoyo de los gobiernos locales y regionales.

Una propuesta de incidencia efectiva contendrá una serie de herramientas de aplicación en todos los ámbitos: comunitario, local, provincial, regional y nacional, que deben ser lo suficientemente eficaces como para impactar en la erradicación de la pobreza a través de la creación, la mejora y el fortalecimiento de políticas públicas sociales.

Para finalizar este apartado, subrayamos que cada una de las herramientas se puede utilizar de manera complementaria y todas son de gran relevancia, pero además son muy efectivas para incidir políticamente. Queremos evidenciar que ellas promueven las posibilidades de favorecer el avance democrático de las instituciones públicas, apoyar la efectividad del gobierno y contribuir con el impacto progresivo para la eliminación de las condiciones de exclusión social y económica que viven muchas personas en sus países. Todo ello se traduce en el fortalecimiento de la relación Estado-sociedad, aspecto crucial para la transformación de las realidades latinoamericanas y caribeñas.

5.3. Buenas prácticas y lecciones aprendidas en materia de políticas públicas sobre pobreza

Las buenas prácticas y las lecciones aprendidas que mostraremos a continuación parten de la experiencia de años de las organizaciones sociales y gubernamentales de la Red Incidiendo del IIDH – en especial de la Asociación para la Inclusión Social de la Población en Situación de Discapacidad (AS INCLUSIÓN, Colombia), la Corporación Tamar (Colombia), el Grupo de Trabalho Práticas de Construção da Paz e Resolução de Conflitos (Brasil), el Observatorio de Derechos Humanos y Autonómicos (ODHA, Nicaragua), TECHO-Guatemala y TECHO-Venezuela –, de la revisión de material sobre políticas públicas sociales exitosas en materia de pobreza y de la fundamental inclusión de los derechos humanos, en lo particular de los DESC, para garantizar la incidencia y el avance progresivo de la erradicación de las condiciones de exclusión social y económica que vive una gran parte de la población en América Latina y el Caribe.

Iniciaremos con las buenas prácticas. La primera que deseamos resaltar es la participación activa de la ciudadanía. Reconocemos que el combate a la pobreza se basa en el contacto directo con las personas que viven en condiciones de exclusión social y económica, por lo tanto es esencial realizar acciones de intervención donde sean ellas las protagonistas y las autogestoras de los proyectos con el acompañamiento del Estado y, por supuesto, de las organizaciones sociales y no gubernamentales.

Sin embargo, enfatizamos que el papel de las organizaciones de la sociedad, en especial de las que conforman la Red Incidiendo del IIDH, es crucial, pues se caracteriza por la intermediación y la reivindicación de los grupos poblacionales excluidos, que no tienen representación a nivel político y social. Así, que las personas formen parte de las decisiones y las acciones, desde lo local hacia lo nacional y viceversa, implica también el cumplimiento de los derechos humanos, en especial de los DESC.

La participación activa de las personas en condiciones de pobreza en la toma de decisiones (visibilización, incidencia e exigibilidad) es nodal para la erradicación de este flagelo y debe consagrarse con efectividad en la ley de los Estados, con más razón si se definen como democráticos, y reconocemos que esta no es una buena práctica que ellos implementan. La participación de la ciudadanía y, particularmente, de la que está implicada en las políticas públicas sociales en materia de pobreza, no es circunstancial o fortuita, debe ser permanente y en todos sus momentos (diseño, planificación, desarrollo y evaluación). Reconocer el papel de la participación

ciudadana en la construcción del desarrollo de un país y toda una región es fundamental para agilizar las acciones y fortalecer el tejido social.

Además, queremos hacer hincapié en que tanto las políticas públicas sociales como el trabajo directo con las personas de pueblos originarios y afrodescendientes deben basarse en un enfoque pluricultural y de multilingüe para garantizar su participación sustantiva y el ejercicio de sus derechos humanos fundamentales. Esto no puede ser electivo – como muchas veces lo han propuesto los gobiernos y las instituciones públicas –, es de compromiso y cumplimiento obligatorio y además de vigilancia internacional e interamericana. Por ello, resaltamos que es uno de los motores esenciales de las políticas públicas sociales en materia de pobreza, pues éstas deben ser de las personas, por las personas y para las personas que viven en condiciones de exclusión social y económica[74].

En este sentido, la segunda buena práctica son los liderazgos transformadores. Sabemos que no todas las personas participan activamente y de la misma forma, por ello es vital reconocer quienes, dentro de los grupos y las comunidades, pueden convertirse en líderes o lideresas. Resaltamos que es fundamental que las organizaciones sociales y no gubernamentales, en el trabajo cotidiano que realizan, identifiquen y promuevan el desarrollo de personas líderes transformadoras.

Gracias a su experiencia, las organizaciones sociales y no gubernamentales pueden fortalecer y acompañar los liderazgos transformadores con una visión clara, basados en la doctrina de los derechos humanos. Ellos permiten impulsar proyectos con un enfoque distinto, de incidencia local y sobre todo humano, y son clave para lograr la meta de la erradicación de la pobreza.

La tercera buena práctica es fomentar la **organización comunitaria.** Ello sólo es posible mediante los líderes y las lideresas transformadores. Al contar mediante la participación ciudadana, con liderazgo sobre las personas y en las comunidades sociales y económicamente excluidas, podemos promover su organización de manera significativa. Desde la ciudadanía buscamos abogar con mayor fuerza por intereses comunes que no siempre son representados por las personas funcionarias y representantes que ocupan cargos públicos. La ciudadanía no es sólo un acto individual, sino también un acto colectivo, que involucra la coordinación y la voluntad de muchas personas para poder cambiar las realidades, al parte ser de una comunidad política[75].

Ello tiene implicaciones en varios sentidos. Por una parte, la participación activa en la construcción de agendas y planes comunitarios y locales; por otra, el desarrollo de la autosostenibilidad y autogestión – consideramos vital que las personas logren desarrollar formas de autogestión (de generación de recursos que les permitan sostenerse por sí mismas, en paralelo al avance progresivo que realizan los Estados para proteger sus derechos humanos, en especial los DESC –; por último, la posibilidad de exigibilidad y denuncia de los obligaciones y los incumplimientos de los Estados y sus gobiernos, tanto a nivel nacional como internacional, lo que concretiza el derecho a la participación política y ciudadana de manera efectiva y real.

Invitamos a las organizaciones sociales y no gubernamentales, en especial las que conforman la Red Incidiendo del IIDH, a promover constantemente el fortalecimiento de la organización comunitaria y los liderazgos transformadores, pues en manos de las propias personas en condiciones de pobreza y pobreza extrema, con su empoderamiento y autonomía, es que lograremos transformar las realidades de exclusión social y económica que marcan a América Latina y el Caribe.

Otra buena práctica es el trabajo en **redes**. Es una premisa de la Red Incidiendo que la articulación de las redes fomentan una cultura cooperativa, la educación en derechos humanos, el intercambio de ideas, la discusión y el análisis de los distintos temas de atención institucional, así como la coordinación de acciones conjuntas. Resaltamos que la articulación de una red – interinstitucional y alianzas con otras organizaciones sociales y no gubernamentales – es vital para exigir al gobierno la protección específica de las poblaciones en condiciones de exclusión social y económica, mediante el desarrollo de políticas públicas sociales integrales y focalizadas que

74 Garretón, Roberto, "La sociedad civil como agente de promoción de los derechos económicos, sociales y culturales"…

75 Tapia, Mónica, *et al*., *Manual de incidencia en políticas públicas*

garanticen el respeto, protección y cumplimiento de sus derechos humanos. En este sentido, la importancia de la construcción de redes parte de la facilitación, la coordinación y la incidencia. Resaltamos así que compartir, dentro de las alianzas con otras organizaciones y en las redes interinstitucionales, las estrategias de incidencia y de trabajo cotidiano promueven retroalimentación y trabajo conjunto para transformar las realidades sociales que menoscaban la dignidad humana y la calidad de vida de las personas.

Otra buena práctica para la incidencia en la erradicación de la pobreza es la participación en la construcción de los **informes sombra o informes alternativos.** La Comisión de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU solicita a la sociedad civil su percepción de lo declarado por los gobiernos en los informes oficiales; el resultado es lo que conocemos como los informes sombra. Esta es una acción de incidencia de gran importancia, que como organizaciones sociales y no gubernamentales podemos efectuar para garantizar la exigibilidad de las obligaciones y el análisis crítico de las acciones que desarrollan los gobiernos.

Finalmente, otra buena práctica es el conocimiento y análisis de las relatorías de derechos específicos – mujeres, pueblos originarios, personas con discapacidad, entre otras – pues es vital dar seguimiento al trabajo que realizan para monitorear las recomendaciones que plantean para el avance progresivo del cumplimiento de los derechos humanos. Por ello, invitamos a las organizaciones sociales y no gubernamentales, en especial a las que confirman la Red Incidiendo del IIDH, para que indaguen y analicen las relatorías y así puedan tener mayores insumos para promover la incidencia en la erradicación de la pobreza.

Las lecciones aprendidas se derivan tanto de la experiencia de las organizaciones sociales y no gubernamentales de la Red Incidiendo que nos apoyaron en el desarrollo de este documento con sus orientaciones, como de los análisis identificados a nivel interamericano en material de pobreza y DESC.

La primera lección aprendida es fomentar el conocimiento sobre los DESC. Como hemos resaltado y consideramos que ha quedado claro, los DESC son una herramienta fundamental para la erradicación de la pobreza. Sin embargo, muchas veces ni siquiera las entidades que trabajan en derechos humanos conocen exactamente qué pueden efectivamente exigirle a los Estados y como presionar y llevar adelante una tarea a efectos de que la comunidad internacional tenga más herramientas para vigilar las obligaciones de los gobiernos[76].

Consideramos que las organizaciones sociales y no gubernamentales, particularmente las forman parte de la Red Incidiendo del IIDH, deben brindar la debida capacitación en DESC a lo interno para llevar a cabo más eficazmente su tarea.

Especialmente consideramos que deben conocer las obligaciones internacionales asumidas por el Estado, los tratados ratificados por el Estado en materia de DESC, las posibilidades de presentar informes y/o denuncias ante órganos internacionales en las Naciones Unidas o en el Sistema Interamericano, lugares de recepción de denuncias y las organizaciones internacionales de derechos humanos (organizaciones no gubernamentales internacionales) que cooperan con entidades nacionales para la tarea de protección de los derechos humanos[77]. Todas estas acciones, aunadas a las herramientas presentadas anteriormente, son el camino idóneo para luchar por la erradicación de la pobreza desde nuestras organizaciones sociales y no gubernamentales.

La segunda lección aprendida es la exigibilidad de los DESC. Inicialmente incentivamos a que las organizaciones sociales y no gubernamentales que pertenecen a países que no han ratificado o se han adherido al PIDESC y/o al Protocolo de San Salvador, promuevan en el ámbito nacional estas acciones. Ahora bien, consideramos que es el momento para que las organizaciones tomen medidas a fin de asegurar el seguimiento a la obligación de los DESC. Resaltamos que un aspecto fundamental es la educación popular, el derecho a informarse de manera simple, sencilla, pero con argumentos legales en derechos humanos y pobreza, de manera que se promueva la participación ciudadana desde la exigibilidad, como ya hemos enfatizado. Si los Estados se han comprometido a cumplir estos instrumentos internacionales, entonces puede (y debe) exigirse su garantía

76 Rodríguez, Víctor, *Cartilla básica sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales…*

77 Ibídem.

en el plano interno. Los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales son exigibles ante los tribunales de justicia internos, en cada país. Luego, si no se obtiene respuesta favorable en el reclamo interior, puede llevarse el asunto ante algún foro internacional.

En este caso, la denuncia se interpone por una persona o grupo de personas contra un Estado parte que haya ratificado o adherido al PIDESC ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la denuncia no puede ser anónima. En el sistema interamericano puede presentarse una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, para lo cual hay que hacer primero el reclamo ante la justicia nacional, si ello es posible. No hay que viajar a Washington D.C., donde está la sede de la Comisión, puede enviarse la denuncia por correo postal[78]. Incentivamos a las organizaciones sociales y no gubernamentales de la Red Incidiendo a promover la exigencia para el avance progresivo del cumplimiento de los DESC, los compromisos y obligaciones asumidas por los Estados y el análisis crítico de las políticas públicas sociales en materia de pobreza, para que cuando haya fallas o limitaciones, se denuncie en el ámbito nacional y en el interamericano.

Una tercera lección aprendida es el control judicial de las **políticas públicas sociales** para el combate de la pobreza. Resaltamos que las organizaciones sociales y no gubernamentales requieren desarrollar una fuerte presencia política, lo que se logra mediante el desarrollo de estrategias de exigibilidad, denuncia y justiciabilidad de los DESC. Se debe demandar el establecimiento o el fortalecimiento de instancias de control jurisdiccional del respeto a los DESC en cada uno de sus países, pues debe darse un control de la actividad del Estado y sus órganos en la satisfacción de los derechos humanos y las políticas públicas sociales en materia de pobreza. Además de impulsar el acceso a información (cómo se están diseñan y desarrollando las políticas públicas sociales), se debe exigir la producción de información clara, no sesgada, sino recogida de acuerdo a indicadores específicos y la rendición de cuentas de manera permanente y pública por parte de los Estados.

Como se evidenció, las buenas prácticas y las lecciones aprendidas deben sumarse como experiencias en la construcción de su propuesta de incidencia política para crear, mejorar o favorecer las políticas públicas sociales dedicas a la erradicación de la pobreza. Incentivamos a las organizaciones sociales y no gubernamentales para que tomen muy en cuenta lo planteado en este apartado, pues compila la experiencia de muchas organizaciones y la revisión exhaustiva de materiales latinoamericanos basados en las vivencias de las personas en situaciones de exclusión social y económica, en otras palabras, en las realidades sociales que aquejan a nuestra región.

78 Ibídem.

“Una de las mayores fuerzas que mueven al mundo en nuestra época es la revolución de la igualdad”.

Bárbara Ward

6. Consideraciones finales

Para finalizar, deseamos resaltar la importancia de construir una propuesta de incidencia estratégica según las posibilidades reales que posee cada organización social y no gubernamental. Es vital decidir si la organización está lista y cómo se fortalece para la incidencia. Esto se relaciona con el proceso de maduración de cada organización, su misión, su visión, su identidad y si existen condiciones para planear la incidencia[79]. Es importante recordar que incidir en políticas públicas sociales sobre pobreza es persuadir a ciertas personas tomadoras de decisiones para que transformen sus actitudes, visiones o prácticas que obstaculizan los cambios sustantivos en las realidades de exclusión social y económica y, por ende, menoscaban la dignidad de vida y la calidad humana de las personas que las viven.

Incidir es una tarea urgente que deben emprender las organizaciones sociales y no gubernamentales, especialmente las que forman parte de la Red Incidiendo del IIDH. Por ello, la propuesta de incidencia es la base para alcanzar este fin. Para desarrollar dicha propuesta es necesario que se pregunten lo siguiente: ¿qué es lo que se pretende lograr? ¿Cómo se quiere lograr? ¿Cuál es el espacio de acción que se tiene? ¿Para cuándo o en qué período se quiere lograr la propuesta?

En este sentido, es importante resaltar que esta tarea requiere de mucha capacidad analítica, astucia política y creatividad. Al responder a las preguntas antes planteadas, las organizaciones deben tomar en cuenta todos los insumos planteados en las secciones anteriores, cada uno de ellos les permitirán construir estratégicamente su propuesta para incidir políticamente[80].

La definición de herramientas que contendrá la propuesta de incidencia debe partir siempre de un análisis cuidadoso de los intereses y motivaciones de las personas involucradas en la toma de decisiones. Ninguna decisión a nivel de políticas públicas sociales se toma sólo porque alguien la sugiere, se crea, mejora o fortalece porque la persona con el poder de decisión la mira en función de sus propios intereses, porque le trae algún beneficio o porque le evita un problema. La función de una estrategia de incidencia es hacer sentir a la persona tomadora de decisión que la aprobación de la propuesta planteada es de su interés particular[81].

Una vez seleccionadas las herramientas específicas que nos permitan lograr este fin, hay que plantearlas coherentemente, en un documento escrito. La propuesta debe especificar el resultado esperado para cada actividad, con indicadores, fecha, persona responsable y recursos necesarios. En este paso, el análisis coyuntural y político cobra especial importancia otra vez para definir[82]:

- Cuáles actividades deben ir primero para tener mayor impacto y cuáles deben ir después.
- A cuál de las personas hay que visitar primero y quiénes pueden esperar.
- Si es importante visitar a la persona tomadora de decisión inmediatamente para comunicar la propuesta o si es mejor pedir que alguna persona aliada, con gran poder de influencia, la visite primero.
- Si hay que hacer un evento grande de presión para llamar la atención de los medios o si el tema de la campaña ya está en la agenda pública.
- Si se están aprovechando las fortalezas de su grupo y las oportunidades en el entorno político.

La elaboración de la propuesta, la planificación de cada herramienta que se utilizará y la evaluación periódica de los resultados alcanzados para implementar las mejoras o cambios necesarios durante su desarrollo, son

79 Tapia, Mónica, *et al*., *Manual de incidencia en políticas públicas*

80 Programa Centroamericano de Capacitación en Incidencia, *Manual básico para la incidencia política…*

81 Ibídem.

82 Ibídem.

los principios ineludibles para incidir con efectividad. No debe ser complejo, sí claro y sistemático. Una buena propuesta de incidencia estratégica debe garantizar el impacto sustantivo sobre las políticas públicas sociales para la erradicación de la pobreza, por ello se deben tomar en cuenta los siguientes aspectos[83]:

- Si la propuesta no genera interés en el público o no hay voluntad política en las personas tomadoras de decisión, es necesario realizar una campaña de sensibilización y de difusión por los medios, de inmediato.

- Si la posición de la persona tomadora de decisiones se debe a la falta de información más que a cuestiones ideológicas, hay que tener una estrategia fuerte de cabildeo, documentación, investigación y educación para sensibilizar.

- Si la persona tomadora de decisiones se endurece cuando la problemática se discute en público a través de los medios masivos de comunicación, hay que implementar una estrategia poco confrontativa de cabildeo.

- Si las acciones confrontativas ponen en riesgo el apoyo de personas aliadas muy importantes para la propuesta de incidencia que desarrollamos, hay que utilizar las herramientas de manera más cauta.

- Si no hay capacidad para movilizar a la población en una primera etapa de la propuesta de incidencia, hay que focalizar las herramientas, por ejemplo, implementar una fuerte campaña de información, de educación-sensibilización y de trabajo con medios para ir, poco a poco, interesando e involucrando más a las poblaciones meta.

Sabemos que en ciertas ocasiones, y frente a la urgencia de medidas inmediatas, debemos actuar con rapidez y haremos lo necesario para garantizar la protección de los DESC de las personas que viven en condiciones de exclusión social y económica. Sin embargo, para incidir en el mediano y largo plazo nuestras propuestas de incidencia deben adaptarse a las circunstancias y las coyunturas contextuales. Por ello, queremos establecer las siguientes consideraciones finales, que deseamos les ofrezcan más insumos para la construcción de una propuesta estratégica[84]:

- La incidencia política es un proceso largo y complejo que requiere persistencia y creatividad.

- Es importante dedicar tiempo y recursos a la etapa de planificación para asegurar el uso más apropiado y efectivo de recursos limitados.

- Mientras más clara y precisa es su propuesta, mayores son las posibilidades de éxito.

- El éxito de la incidencia política se construye sobre la base de pequeños logros, compartiendo los avances, aprendiendo de los fracasos y siempre enfocándose en el lejano horizonte.

- El fortalecimiento de alianzas y el trabajo en coaliciones multiplican las posibilidades de éxito de la incidencia política.

- La articulación de los esfuerzos de las personas técnicas, de la base popular y de las personas académicas es importante en el diseño e implementación de estrategias de incidencia política.

- La investigación es un elemento clave de la incidencia política.

- Hay que tener cuidado con la denuncia y la confrontación directa en la implementación de estrategias de incidencia política. La meta es persuadir.

83 Ibídem.

84 Ibídem.

- Hay que evaluar críticamente los recursos y capacidades (las fortalezas y debilidades) de su organización para asumir compromisos y cumplir con tareas concretas para la incidencia política.

Enfatizamos que es obligación de los Estados y sus gobiernos que se respeten y garanticen los estándares y principios que hacen efectivos los DESC y la erradicación de la pobreza, pero es vital que las organizaciones sociales y no gubernamentales incidan en su implementación y cumplimiento. Si no es así, seguiremos en el camino de sumar prácticas con derechos, que sólo promoverán una pérdida de confianza en los alcances de la incidencia y una errónea implementación de políticas públicas sociales en materia de pobreza y, por ende, una violación de los derechos humanos de la población de nuestra región.

Para concluir, consideramos que este recorrido brinda herramientas y orientaciones efectivas a las organizaciones sociales y no gubernamentales para incidir en las políticas públicas sociales, en su diseño, planificación, desarrollo y evaluación, además de que creemos que promueve el fortalecimiento de la relación Estado-sociedad. Sabemos que los retos y desafíos que tenemos son muchos, pero esperamos que este documento brinde buenos caminos para alcanzarlos. Del mismo modo, desde el IIDH nos podemos a su disposición para apoyarles en sus acciones para la transformación de las realidades de pobreza y extrema pobreza que vive la mayor parte de nuestra población latinoamericana y caribeña.

“Debemos hacer las cosas ordinarias con un amor extraordinario”.

Madre Teresa de Calcuta

7. Referencias bibliográficas

Albornoz, Vicente, *et al*., *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas*. SOPLA-Konrad Adenauer Stifting, México, 2013.

Barillas, Byron, *El rostro pálido de los derechos humanos*. IIDH, San José, 2010.

Barrientos, Armando, "Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas", en: *Nueva Sociedad* No. 239, págs. 65-78, 2012.

Garretón, Roberto, "La sociedad civil como agente de promoción de los derechos económicos, sociales y culturales", Serie: Estudios Básicos de Derechos Humanos. IIDH, San José, 1996.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina*. Naciones Unidas-CEPAL, Santiago de Chile, 2014.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. OEA/CIDH, Washington, D.C., 2012.

Cuéllar, Roberto, *Pobreza y derechos humanos: hacia la definición de parámetros conceptuales desde la doctrina y acciones del Sistema Interamericano*. IIDH, San José, 2010.

Choy, Milly, *Cómo incidir en políticas públicas*. Fundación Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), Paraguay, 2005.

Damman, Grégory, *Sistemas de información y alerta temprana para enfrentar el cambio climático: propuesta de adaptación tecnológica y respuesta al cambio climático en Piura, Apurímac y Cajamarca*. Soluciones Prácticas-ITDG, Perú, 2008.

Ferrer, Marcela, Pablo Monje y Raúl Urzúa, *El rol de las ONG en la reducción de la pobreza en América Latina: visiones sobre sus modalidades de trabajo e influencia en la formulación de políticas públicas*. Universidad de Chile-UNESCO, Chile, 2005.

Gamboa, Isabel, "La pobreza como metáfora", en: *Revista Ciencias Económicas* Vol.1 No. 25, págs. 243-254, 2007.

Kenneth, Roth, *El informe mundial 2015: los derechos valen aún en épocas difíciles*, 2015. Disponible en: <http://www.hrw.org/es/news/2015/01/29/informe-mundial-2015-los-derechos-valen-aun-en-epocas-dificiles>, a mayo de 2015.

Organización de Estados Americano, *Indicadores de progreso para la medición de derechos humanos contemplados en el Pacto de San Salvador.* OEA, Washington, D.C., 2011.

Otálvaro, Bairon, "Pobreza y exclusión: un reto para las políticas públicas de inclusión social", ponencia XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 2012.

Peri, Luciana, y Helga Arroyo, *Tipología de problemas de pobreza: una propuesta para construcción de mapas de riesgo en la región*. IIDH, San José, 2010.

Programa Centroamericano de Capacitación en Incidencia, *Manual básico para la incidencia política*. Oficina en Washington para los Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Washington, D.C., 2002.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 2014*. *Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia*. PNUD, Washington, D.C., 2014.

Rodríguez, Víctor, *Cartilla básica sobre los derechos económicos, sociales y culturales*. IIDH, San José, 2010.

Shangay, Llily, *Syriza, el discurso económico y la nueva homofobia,* 2015. Disponible en: <http://blogs.publico.es/shangaylily/2015/01/27/syriza-el-discurso-economico-y-la-nueva-homofobia/>, a mayo de 2015.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, *Tipología de las políticas públicas sobre pobreza en América Latina y el Caribe,* 2014. Disponible en: <http://sela.org/view/index.asp?ms=258&pageMs=74928>, a mayo de 2015.

Tapia, Mónica, *et al*., *Manual de incidencia en políticas públicas*. Alternativas y Capacidades A.C., Ciudad de México, 2010.

La educación es una fuerza liberadora, y en nuestro tiempo es también una fuerza democratizadora, atravesando las barreras de casta y clase, suavizando las desigualdades impuestas por nacimiento y otras circunstancias.

Indira Gandhi

8. Anexos

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966

Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27

Preámbulo

Los Estados partes en el presente Pacto,

Considerando que, conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables,

Reconociendo que estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana,

Reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos,

Considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los Estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanos,

Comprendiendo que el individuo, por tener deberes respecto de otros individuos y de la comunidad a que pertenece, está obligado a procurar la vigencia y observancia de los derechos reconocidos en este Pacto,

Convienen en los artículos siguientes:

Parte I

Artículo 1

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

Parte II

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.

2. 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.

3. Los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos.

Artículo 3

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

Artículo 4

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, en ejercicio de los derechos garantizados conforme al presente Pacto por el Estado, éste podrá someter tales derechos únicamente a limitaciones determinadas por ley, sólo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática.

Artículo 5

1. Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de reconocer derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos o libertades reconocidos en el Pacto, o a su limitación en medida mayor que la prevista en él.

2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Parte III

Artículo 6

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación tecnicoprofesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Artículo 7

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual;

ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto;

b) La seguridad y la higiene en el trabajo;

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad;

d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

Artículo 8

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar:

a) El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

b) El derecho de los sindicatos a formar federaciones o confederaciones nacionales y el de éstas a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas;

c) El derecho de los sindicatos a funcionar sin obstáculos y sin otras limitaciones que las que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para la protección de los derechos y libertades ajenos;

d) El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país.

2. El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la administración del Estado.

3. Nada de lo dispuesto en este artículo autorizará a los Estados Partes en el Convenio de la Organización Internacional del Trabajo de 1948 relativo a la libertad sindical y a la protección del derecho de sindicación a adoptar medidas legislativas que menoscaben las garantías previstas en dicho Convenio o a aplicar la ley en forma que menoscabe dichas garantías.

Artículo 9

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Artículo 10

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que:

1. Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo. El matrimonio debe contraerse con el libre consentimiento de los futuros cónyuges.

2. Se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social.

3. Se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social. Su empleo en trabajos nocivos para su moral y salud, o en los cuales peligre su vida o se corra el riesgo de perjudicar su desarrollo normal, será sancionado por la ley. Los Estados deben establecer también límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por la ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil.

Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Artículo 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;

b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Artículo 13

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que

la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

b) La enseñanza secundaria, en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

d) Debe fomentarse o intensificarse, en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e) Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecuado de becas, y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres y, en su caso, de los tutores legales, de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones.

4. Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado.

Artículo 14

Todo Estado Parte en el presente Pacto que, en el momento de hacerse parte en él, aún no haya podido instituir en su territorio metropolitano o en otros territorios sometidos a su jurisdicción la obligatoriedad y la gratuidad de la enseñanza primaria, 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.

Artículo 15

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a:

a) Participar en la vida cultural;

b) Gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones;

c) Beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

2. Entre las medidas que los Estados Partes en el presente Pacto deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho, figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia y de la cultura.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

4. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas y culturales.

Parte IV

Artículo 16

1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a presentar, en conformidad con esta parte del Pacto, informes sobre las medidas que hayan adoptado, y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo.

2. a) Todos los informes serán presentados al Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmitirá copias al Consejo Económico y Social para que las examine conforme a lo dispuesto en el presente Pacto;

b) El Secretario General de las Naciones Unidas transmitirá también a los organismos especializados copias de los informes, o de las partes pertinentes de éstos, enviados por los Estados Partes en el presente Pacto que además sean miembros de estos organismos especializados, en la medida en que tales informes o partes de ellos tengan relación con materias que sean de la competencia de dichos organismos conforme a sus instrumentos constitutivos.

Artículo 17

1. Los Estados Partes en el presente Pacto presentarán sus informes por etapas, con arreglo al programa que establecerá el Consejo Económico y Social en el plazo de un año desde la entrada en vigor del presente Pacto, previa consulta con los Estados Partes y con los organismos especializados interesados.

2. Los informes podrán señalar las circunstancias y dificultades que afecten el grado de cumplimiento de las obligaciones previstas en este Pacto.

3. Cuando la información pertinente hubiera sido ya proporcionada a las Naciones Unidas o a algún organismo especializado por un Estado Parte, no será necesario repetir dicha información, sino que bastará hacer referencia concreta a la misma.

Artículo 18

En virtud de las atribuciones que la Carta de las Naciones Unidas le confiere en materia de derechos humanos y libertades fundamentales, el Consejo Económico y Social podrá concluir acuerdos con los organismos especializados sobre la presentación por tales organismos de informes relativos al cumplimiento de las disposiciones de este Pacto que corresponden a su campo de actividades. Estos informes podrán contener detalles sobre las decisiones y recomendaciones que en relación con ese cumplimiento hayan aprobado los órganos competentes de dichos organismos.

Artículo 19

El Consejo Económico y Social podrá transmitir a la Comisión de Derechos Humanos, para su estudio y recomendación de carácter general, o para información, según proceda, los informes sobre derechos humanos que presenten a los Estados conforme a los artículos 16 y 17, y los informes relativos a los derechos humanos que presenten los organismos especializados conforme al artículo 18.

Artículo 20

Los Estados Partes en el presente Pacto y los organismos especializados interesados podrán presentar al Consejo Económico y Social observaciones sobre toda recomendación de carácter general hecha en virtud del artículo 19 o toda referencia a tal recomendación general que conste en un informe de la Comisión de Derechos Humanos o en un documento allí mencionado.

Artículo 21

El Consejo Económico y Social podrá presentar de vez en cuando a la Asamblea General informes que contengan recomendaciones de carácter general, así como un resumen de la información recibida de los Estados Partes en el presente Pacto y de los organismos especializados acerca de las medidas adoptadas y los progresos realizados para lograr el respeto general de los derechos reconocidos en el presente Pacto.

Artículo 22

El Consejo Económico y Social podrá señalar a la atención de otros órganos de las Naciones Unidas, sus órganos subsidiarios y los organismos especializados interesados que se ocupen de prestar asistencia técnica, toda cuestión surgida de los informes a que se refiere esta parte del Pacto que pueda servir para que dichas entidades se pronuncien, cada una dentro de su esfera de competencia, sobre la conveniencia de las medidas internacionales que puedan contribuir a la aplicación efectiva y progresiva del presente Pacto.

Artículo 23

Los Estados Partes en el presente Pacto convienen en que las medidas de orden internacional destinadas a asegurar el respeto de los derechos que se reconocen en el presente Pacto comprenden procedimientos tales como la conclusión de convenciones, la aprobación de recomendaciones, la prestación de asistencia técnica y la celebración de reuniones regionales y técnicas, para efectuar consultas y realizar estudios, organizadas en cooperación con los gobiernos interesados.

Artículo 24

Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o de las constituciones de los organismos especializados que definen las atribuciones de los diversos órganos de las Naciones Unidas y de los organismos especializados en cuanto a las materias a que se refiere el Pacto.

Artículo 25

Ninguna disposición del presente Pacto deberá interpretarse en menoscabo del derecho inherente de todos los pueblos a disfrutar y utilizar plena y libremente sus riquezas y recursos naturales.

Parte V

Artículo 26

1. El presente Pacto estará abierto a la firma de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas o miembros de algún organismo especializado, así como de todo Estado Parte en el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia y de cualquier otro Estado invitado por la Asamblea General de las Naciones Unidas a ser parte en el presente Pacto.

2. El presente Pacto está sujeto a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

3. El presente Pacto quedará abierto a la adhesión de cualquiera de los Estados mencionados en el párrafo 1 del presente artículo.

4. La adhesión se efectuará mediante el depósito de un instrumento de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

5. El Secretario General de las Naciones Unidas informará a todos los Estados que hayan firmado el presente Pacto, o se hayan adherido a él, del depósito de cada uno de los instrumentos de ratificación o de adhesión.

Artículo 27

1. El presente Pacto entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que haya sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión en poder del Secretario General de las Naciones Unidas.

2. Para cada Estado que ratifique el presente Pacto o se adhiera a él después de haber sido depositado el trigésimo quinto instrumento de ratificación o de adhesión, el Pacto entrará en vigor transcurridos tres meses a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o de adhesión.

Artículo 28

Las disposiciones del presente Pacto serán aplicables a todas las partes componentes de los Estados federales, sin limitación ni excepción alguna.

Artículo 29

1. Todo Estado Parte en el presente Pacto podrá proponer enmiendas y depositarlas en poder del Secretario General de las Naciones Unidas. El Secretario General comunicará las enmiendas propuestas a los Estados Partes en el presente Pacto, pidiéndoles que le notifiquen si desean que se convoque una conferencia de Estados Partes con el fin de examinar las propuestas y someterlas a votación. Si un tercio al menos de los Estados se declara en favor de tal convocatoria, el Secretario General convocará una conferencia bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Toda enmienda adoptada por la mayoría de Estados presentes y votantes en la conferencia se someterá a la aprobación de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

2. Tales enmiendas entrarán en vigor cuando hayan sido aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas y aceptadas por una mayoría de dos tercios de los Estados Partes en el presente Pacto, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales.

3. Cuando tales enmiendas entren en vigor serán obligatorias para los Estados Partes que las hayan aceptado, en tanto que los demás Estados Partes seguirán obligados por las disposiciones del presente Pacto y por toda enmienda anterior que hayan aceptado.

Artículo 30

Independientemente de las notificaciones previstas en el párrafo 5 del artículo 26, el Secretario General de las Naciones Unidas comunicará a todos los Estados mencionados en el párrafo 1 del mismo artículo:

a) Las firmas, ratificaciones y adhesiones conformes con lo dispuesto en el artículo 26;

b) La fecha en que entre en vigor el presente Pacto conforme a lo dispuesto en el artículo 27, y la fecha en que entren en vigor las enmiendas a que hace referencia el artículo 29.

Artículo 31

1. El presente Pacto, cuyos textos en chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en los archivos de las Naciones Unidas.

2. El Secretario General de las Naciones Unidas enviará copias certificadas del presente Pacto a todos los Estados mencionados en el artículo 26.

Protocolo adicional a la Convencion Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"

Preámbulo

Los Estados partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica",

Reafirmando su propósito de consolidar en este Continente, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos humanos esenciales del hombre;

Reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados americanos;

Considerando la estrecha relación que existe entre la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales y la de los derechos civiles y políticos, por cuanto las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana, por lo cual exigen una tutela y promoción permanente con el objeto de lograr su vigencia plena, sin que jamás pueda justificarse la violación de unos en aras de la realización de otros;

Reconociendo los beneficios que derivan del fomento y desarrollo de la cooperación entre los Estados y de las relaciones internacionales;

Recordando que, con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos;

Teniendo presente que si bien los derechos económicos, sociales y culturales fundamentales han sido reconocidos en anteriores instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional, resulta de gran importancia que éstos sean reafirmados, desarrollados, perfeccionados y protegidos en función de consolidar en América, sobre la base del respeto integral a los derechos de la persona, el régimen democrático representativo de gobierno, así como el derecho de sus pueblos al desarrollo, a la libre determinación y a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, y considerando que la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que pueden someterse a la consideración de los Estados partes reunidos con ocasión de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos proyectos de protocolos adicionales a esa Convención con la finalidad de incluir progresivamente en el régimen de protección de la misma otros derechos y libertades,

Han convenido en el siguiente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Protocolo de San Salvador":

Artículo 1

Obligación de Adoptar Medidas

Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.

Artículo 2

Obligación de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo no estuviera ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de este Protocolo las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos.

Artículo 3

Obligación de no Discriminación

Los Estados partes en el presente Protocolo 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, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 4

No Admisión de Restricciones

No podrá restringirse o menoscabarse ninguno de los derechos reconocidos o vigentes en un Estado en virtud de su legislación interna o de convenciones internacionales, a pretexto de que el presente Protocolo no los reconoce o los reconoce en menor grado.

Artículo 5

Alcance de las Restricciones y Limitaciones

Los Estados partes sólo podrán establecer restricciones y limitaciones al goce y ejercicio de los derechos establecidos en el presente Protocolo mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos.

Artículo 6

Derecho al Trabajo

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.

2. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo.

Artículo 7

Condiciones Justas, Equitativas y Satisfactorias de Trabajo

Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

a. una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción;

b. el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva;

c. el derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio;

d. la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualesquiera otra prestación prevista por la legislación nacional;

e. la seguridad e higiene en el trabajo;

f. la prohibición de trabajo nocturno o en labores insalubres o peligrosas a los menores de 18 años y, en general, de todo trabajo que pueda poner en peligro su salud, seguridad o moral. Cuando se trate de menores de 16 años, la jornada de trabajo deberá subordinarse a las disposiciones sobre educación obligatoria y en ningún caso podrá constituir un impedimento para la asistencia escolar o ser una limitación para beneficiarse de la instrucción recibida;

g. la limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos;

h. el descanso, el disfrute del tiempo libre, las vacaciones pagadas, así como la remuneración de los días feriados nacionales.

Artículo 8

Derechos Sindicales

1. Los Estados partes garantizarán:

a. el derecho de los trabajadores a organizar sindicatos y a afiliarse al de su elección, para la protección y promoción de sus intereses. Como proyección de este derecho, los Estados partes permitirán a los sindicatos formar federaciones y confederaciones nacionales y asociarse a las ya existentes, así como formar organizaciones sindicales internacionales y asociarse a la de su elección. Los Estados partes también permitirán que los sindicatos, federaciones y confederaciones funcionen libremente;

b. el derecho a la huelga.

2. El ejercicio de los derechos enunciados precedentemente sólo puede estar sujeto a las limitaciones y restricciones previstas por la ley, siempre que éstos sean propios a una sociedad democrática, necesarios para salvaguardar el orden público, para proteger la salud o la moral públicas, así como los derechos y las libertades de los demás. Los miembros de las fuerzas armadas y de policía, al igual que los de otros servicios públicos esenciales, estarán sujetos a las limitaciones y restricciones que imponga la ley.

3. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a un sindicato.

Artículo 9

Derecho a la Seguridad Social

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

Artículo 10

Derecho a la Salud

1. Toda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social.

2. Con el fin de hacer efectivo el derecho a la salud los Estados partes se comprometen a reconocer la salud como un bien público y particularmente a adoptar las siguientes medidas para garantizar este derecho:

a. la atención primaria de la salud, entendiendo como tal la asistencia sanitaria esencial puesta al alcance de todos los individuos y familiares de la comunidad;

b. la extensión de los beneficios de los servicios de salud a todos los individuos sujetos a la jurisdicción del Estado;

c. la total inmunización contra las principales enfermedades infecciosas;

d. la prevención y el tratamiento de las enfermedades endémicas, profesionales y de otra índole;

e. la educación de la población sobre la prevención y tratamiento de los problemas de salud, y

f. la satisfacción de las necesidades de salud de los grupos de más alto riesgo y que por sus condiciones de pobreza sean más vulnerables.

Artículo 11

Derecho a un Medio Ambiente Sano

1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

Artículo 12

Derecho a la Alimentación

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

Artículo 13

Derecho a la Educación

1. Toda persona tiene derecho a la educación.

2. Los Estados partes en el presente Protocolo convienen en que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y deberá fortalecer el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz. Convienen, asimismo, en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, lograr una subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades en favor del mantenimiento de la paz.

3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación:

a. la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;

b. la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

c. la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;

d. se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;

e. se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.

4. Conforme con la legislación interna de los Estados partes, los padres tendrán derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos, siempre que ella se adecue a los principios enunciados precedentemente.

5. Nada de lo dispuesto en este Protocolo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna de los Estados partes.

Artículo 14

Derecho a los Beneficios de la Cultura

1. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen el derecho de toda persona a:

a. participar en la vida cultural y artística de la comunidad;

b. gozar de los beneficios del progreso científico y tecnológico;

c. beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

2. Entre las medidas que los Estados partes en el presente Protocolo deberán adoptar para asegurar el pleno ejercicio de este derecho figurarán las necesarias para la conservación, el desarrollo y la difusión de la ciencia, la cultura y el arte.

3. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a respetar la indispensable libertad para la investigación científica y para la actividad creadora.

4. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen los beneficios que se derivan del fomento y desarrollo de la cooperación y de las relaciones internacionales en cuestiones científicas, artísticas y culturales, y en este sentido se comprometen a propiciar una mayor cooperación internacional sobre la materia.

Artículo 15

Derecho a la Constitución y Protección de la Familia

1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por el Estado quien deberá velar por el mejoramiento de su situación moral y material.

2. Toda persona tiene derecho a constituir familia, el que ejercerá de acuerdo con las disposiciones de la correspondiente legislación interna.

3. Los Estados partes mediante el presente Protocolo se comprometen a brindar adecuada protección al grupo familiar y en especial a:

a. conceder atención y ayuda especiales a la madre antes y durante un lapso razonable después del parto;

b. garantizar a los niños una adecuada alimentación, tanto en la época de lactancia como durante la edad escolar;

c. adoptar medidas especiales de protección de los adolescentes a fin de garantizar la plena maduración de sus capacidades física, intelectual y moral;

d. ejecutar programas especiales de formación familiar a fin de contribuir a la creación de un ambiente estable y positivo en el cual los niños perciban y desarrollen los valores de comprensión, solidaridad, respeto y responsabilidad.

Artículo 16

Derecho de la Niñez

Todo niño sea cual fuere su filiación tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. Todo niño tiene el derecho a crecer al amparo y bajo la responsabilidad de sus padres; salvo circunstancias excepcionales, reconocidas judicialmente, el niño de corta edad no debe ser separado de su madre. Todo niño tiene derecho a la educación gratuita y obligatoria, al menos en su fase elemental, y a continuar su formación en niveles más elevados del sistema educativo.

Artículo 17

Protección de los Ancianos

Toda persona tiene derecho a protección especial durante su ancianidad. En tal cometido, los Estados partes se comprometen a adoptar de manera progresiva las medidas necesarias a fin de llevar este derecho a la práctica y en particular a:

a. proporcionar instalaciones adecuadas, así como alimentación y atención médica especializada a las personas de edad avanzada que carezcan de ella y no se encuentren en condiciones de proporcionársela por sí mismas;

b. ejecutar programas laborales específicos destinados a conceder a los ancianos la posibilidad de realizar una actividad productiva adecuada a sus capacidades respetando su vocación o deseos;

c. estimular la formación de organizaciones sociales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ancianos.

Artículo 18

Protección de los Minusválidos

Toda persona afectada por una disminución de sus capacidades físicas o mentales tiene derecho a recibir una atención especial con el fin de alcanzar el máximo desarrollo de su personalidad. Con tal fin, los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que sean necesarias para ese propósito y en especial a:

a. ejecutar programas específicos destinados a proporcionar a los minusválidos los recursos y el ambiente necesario para alcanzar ese objetivo, incluidos programas laborales adecuados a sus posibilidades y que deberán ser libremente aceptados por ellos o por sus representantes legales, en su caso;

b. proporcionar formación especial a los familiares de los minusválidos a fin de ayudarlos a resolver los problemas de convivencia y convertirlos en agentes activos del desarrollo físico, mental y emocional de éstos;

c. incluir de manera prioritaria en sus planes de desarrollo urbano la consideración de soluciones a los requerimientos específicos generados por las necesidades de este grupo;

d. estimular la formación de organizaciones sociales en las que los minusválidos puedan desarrollar una vida plena.

Artículo 19

Medios de Protección

1. Los Estados partes en el presente Protocolo se comprometen a presentar, de conformidad con lo dispuesto por este artículo y por las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, informes periódicos respecto de las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el mismo Protocolo.

2. Todos los informes serán presentados al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos quien los transmitirá al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura, a fin de que los examinen conforme a lo dispuesto en el presente artículo. El Secretario General enviará copia de tales informes a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

3. El Secretario General de la Organización de los Estados Americanos transmitirá también a los organismos especializados del sistema interamericano, de los cuales sean miembros los Estados partes en el presente Protocolo, copias de los informes enviados o de las partes pertinentes de éstos, en la medida en que tengan relación con materias que sean de la competencia de dichos organismos, conforme a sus instrumentos constitutivos.

4. Los organismos especializados del sistema interamericano podrán presentar al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura informes relativos al cumplimiento de las disposiciones del presente Protocolo, en el campo de sus actividades.

5. Los informes anuales que presenten a la Asamblea General el Consejo Interamericano Económico y Social y el Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura contendrán un resumen de la información recibida de los Estados partes en el presente Protocolo y de los organismos especializados acerca de las medidas progresivas adoptadas a fin de asegurar el respeto de los derechos reconocidos en el propio Protocolo y las recomendaciones de carácter general que al respecto se estimen pertinentes.

6. En el caso de que los derechos establecidos en el párrafo a) del artículo 8 y en el artículo 13 fuesen violados por una acción imputable directamente a un Estado parte del presente Protocolo, tal situación podría dar lugar, mediante la participación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y cuando proceda de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la aplicación del sistema de peticiones individuales regulado por los artículos 44 a 51 y 61 a 69 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

7. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos podrá formular las observaciones y recomendaciones que considere pertinentes sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales establecidos en el presente Protocolo en todos o en algunos de los Estados partes, las que podrá incluir en el Informe Anual a la Asamblea General o en un Informe Especial, según lo considere más apropiado.

8. Los Consejos y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en ejercicio de las funciones que se les confieren en el presente artículo tendrán en cuenta la naturaleza progresiva de la vigencia de los derechos objeto de protección por este Protocolo.

Artículo 20

Reservas

Los Estados partes podrán formular reservas sobre una o más disposiciones específicas del presente Protocolo al momento de aprobarlo, firmarlo, ratificarlo o adherir a él, siempre que no sean incompatibles con el objeto y el fin del Protocolo.

Artículo 21

Firma, Ratificación o Adhesión

Entrada en Vigor

1. El presente Protocolo queda abierto a la firma y a la ratificación o adhesión de todo Estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

2. La ratificación de este Protocolo o la adhesión al mismo se efectuará mediante el depósito de un instrumento de ratificación o de adhesión en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

3. El Protocolo entrará en vigor tan pronto como once Estados hayan depositado sus respectivos instrumentos de ratificación o de adhesión.

4. El Secretario General informará a todos los Estados miembros de la Organización de la entrada en vigor del Protocolo.

Artículo 22

Incorporación de otros Derechos y Ampliación de los Reconocidos

1. Cualquier Estado parte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos podrán someter a la consideración de los Estados partes, reunidos con ocasión de la Asamblea General, propuestas de enmienda con el fin de incluir el reconocimiento de otros derechos y libertades, o bien otras destinadas a extender o ampliar los derechos y libertades reconocidos en este Protocolo.

2. Las enmiendas entrarán en vigor para los Estados ratificantes de las mismas en la fecha en que se haya depositado el respectivo instrumento de ratificación que corresponda al número de los dos tercios de los Estados partes en este Protocolo. En cuanto al resto de los Estados partes, entrarán en vigor en la fecha en que depositen sus respectivos instrumentos de ratificación.

RED INCIDIENDO

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Proyecto Red Incidiendo: Pobreza y Derechos Humanos

Mónica Barrantes
Encargada de la Red
redincidiendo@iidh.ed.cr

Si desea obtener más información visite nuestro
sitio Web en:
http://www.iidh.ed.cr/RedIncidiendo o el facebook: Red Incidiendo

Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Asamblea General

(Composición 2014)

Presidencia Honoraria
Thomas Buergenthal
Pedro Nikken
Sonia Picado

Claudio Grossman
Presidente

Rodolfo Stavenhagen
Vicepresidente

Margaret E. Crahan
Vicepresidenta

Mayra Alarcón Alba
Carlos Ayala Corao
José Antonio Aylwin Oyarzún
Lorena Balardini
Line Bareiro
Lloyd G. Barnett
César Barros Leal
Eduardo Bertoni
Carlos Bosombrio
Antônio A. Cançado Trindade
Santiago Cantón
Douglass Cassel
Suzana Cavenaghi
Ariel Dulitzky
Héctor Fix-Zamudio
Robert K. Goldman
María Elena Martínez
Juan E. Méndez
Elizabeth Odio Benito
Nina Pacari
Mónica Pinto
Carlos Portales
Víctor Rodríguez Rescia
Hernán Salgado Pesantes
Fabián Salvioli
Mitchell A. Seligson
Wendy Singh
Mark Ungar
José Antonio Viera Gallo
Renato Zerbini Ribeiro Leão

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Tracy Robinson
Rose-Marie Belle Antoine
Felipe González
José de Jesús Orozco Henríquez
Rosa María Ortiz
Paulo Vannuchi
James L. Cavallaro

Corte Interamericana de Derechos Humanos

Humberto Antonio Sierra Porto
Roberto F. Caldas
Manuel E. Ventura Robles
Diego García-Sayán
Alberto Pérez Pérez
Eduardo Vio Grossi
Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot

José Thompson J.
Director Ejecutivo

Los programas y actividades del Instituto Interamericano de Derechos Humanos son posibles por el aporte de agencias internacionales de cooperación, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de los Estados Americanos, universidades y centros académicos.
Las diferentes contribuciones fortalecen la misión del IIDH, reforzando el pluralismo de su acción educativa en valores democráticos y el respeto de los derechos humanos en las Américas.