
políticas sociales

La incorporación del concepto de derechos económicos, sociales y culturales al trabajo de la CEPAL

Reseña de algunas lecturas pertinentes

Carmen Artigas



División de Desarrollo Social
Unidad de Derechos Humanos

Santiago de Chile, septiembre de 2003

Este documento fue preparado por Carmen Artigas, Jefa de la Unidad de Derechos Humanos de la División de Desarrollo Social. Este trabajo se inscribe dentro del tema referido al enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, que formará parte del programa de trabajo de la División para el bienio 2004–2005, bajo el área temática ‘derechos humanos, democracia y paz’.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4162

ISSN electrónico 1680-8983

ISBN: 92-1-322235-1

LC/L.1964-P

Nº de venta: S.03.II.G.123

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2003. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. El contexto del trabajo de la CEPAL	7
A. Ámbito específico de los DESC	7
B. Otras contribuciones de la CEPAL en áreas relevantes	11
a) El pacto fiscal	11
b) La brecha de la equidad	11
c) La brecha de la equidad: una segunda evaluación	13
II. El desarrollo humano y el enfoque de derechos	15
A. Pobreza, derechos humanos y desarrollo humano.....	17
III. El enfoque de derechos en las estrategias para la superación de la pobreza, desde la perspectiva de la ACNUDH	21
IV. Reflexiones finales a modo de conclusión	27
Bibliografía	29
Anexos	33
Serie Políticas sociales: números publicados	43

Índice de recuadros

Recuadro 1	Guías preliminares del enfoque de derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza	23
Recuadro 2	Objetivos e indicadores claves de la realización del derecho a la alimentación	41

Resumen

La creación de la Unidad de Derechos Humanos en la CEPAL y la incorporación de un área temática referida a derechos humanos, democracia y paz, en su programa de trabajo sobre desarrollo social para el bienio 2004–2005, motivó un contexto de reflexión interna, sobre la necesidad de no reproducir análisis eminentemente jurídicos en el enfoque de los derechos económicos, sociales y culturales, que debería efectuar dicha Unidad.

Se plantearon, entre otras, una serie de inquietudes sobre la necesidad de no trasladar al ámbito de trabajo propio de la CEPAL, las aproximaciones hechas desde la perspectiva de los instrumentos de derechos humanos, que se estimaba podrían contradecir algunas tesis sobre el monto, la estructura y el equilibrio del gasto público o sobre la posibilidad real de los Estados de la región de avanzar en la realización de dichos derechos. Estas prevenciones se manifestaban básicamente en una resistencia a incorporar las nociones de “indivisibilidad e interdependencia” de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales o a asumir que la “progresividad” no era incompatible con el equilibrio fiscal.

Este trabajo es un esfuerzo por demostrar que las distintas investigaciones, análisis y propuestas de la CEPAL, en más de una década, lejos de contraponerse, limitar o encasillar el potencial de un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas, lo facilitan, clarifican y vuelven necesario en atención a que debe construirse todavía una propuesta al respecto. Igualmente, se procura recordar que

ni la indivisibilidad ni la interdependencia, ni la adecuación del gasto, han sido conceptos incompatibles en el tratamiento de estos temas en la CEPAL.

El documento describe también brevemente, algunas instancias que pueden contribuir a la generación de esa propuesta, tanto desde el concepto de desarrollo humano, como desde la incorporación del enfoque de derechos en las estrategias para la superación de la pobreza, según las recomendaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

I. El contexto del trabajo de la CEPAL

A. Ámbito específico de los DESC¹

A partir de dos reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina, convocadas por la CEPAL y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), se editó la publicación titulada *La igualdad de los modernos* (CEPAL/IIDH, 1997).

En dicho documento, se recepciona el concepto de indivisibilidad e interdependencia de los derechos reconocidos en los dos pactos internacionales y se destaca que entre los más importantes principios establecidos en la Conferencia mundial sobre derechos humanos, celebrada en Viena en 1993, está la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos; el reconocimiento de la legitimidad del sistema internacional para la protección de los derechos humanos; el reconocimiento consensual del derecho al desarrollo y el reconocimiento de la interrelación entre democracia, desarrollo y derechos humanos.

Se expresa, asimismo, que de no realizarse avances en los derechos económicos y sociales, los derechos civiles y políticos van perdiendo sentido para los sectores con menores recursos y más bajos niveles de educación e información.

¹ DESC: Derechos económicos, sociales y culturales.

En tal sentido, es evidente que esos sectores tienen un acceso mucho más difícil a la justicia y a las posibilidades de defenderse frente a los abusos de terceros o del propio Estado. Se indica, por otro lado, que el menoscabo de los derechos civiles y políticos crea obstáculos a la organización y a la efectiva reivindicación de los derechos económicos, sociales y culturales.

Estas preocupaciones fueron más recientemente reiteradas en el VII Congreso iberoamericano de derecho constitucional, organizado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (Reuters, 2002), en donde se expresó la preocupación por el deterioro de las condiciones de vida en América Latina, que amenaza la vigencia de los derechos humanos en todas sus dimensiones, haciendo prever además un empeoramiento del nivel de impunidad en la región.

El fenómeno de la impunidad está alimentado además, según los participantes del VII Congreso, por el gran costo en materia de corrupción que deben pagar en definitiva los ciudadanos.

Junto a las estrategias de combate a la corrupción, que permitirían destinar los fondos públicos a los objetivos para los que fueron diseñados, los Estados deberían reasignar fondos, desde otras actividades, a la justicia.

Dicho Congreso insistió en la urgencia de que se adopten las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que incluyen la creación de cuadros profesionales de policía, fortalecimiento de la tarea de las fiscalías y reformas al sistema penitenciario.

Finalmente, se destacó también en este ámbito, el papel de la educación como herramienta de equidad y superación de las vulnerabilidades que provocan las conductas delictivas.

Otro de los documentos en los que la CEPAL se ha hecho cargo del papel de los derechos económicos, sociales y culturales en el desarrollo, es en *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, presentado al Vigésimo octavo período de sesiones de la Comisión (CEPAL, 2000a).

Bajo el capítulo 2, punto 3 “El marco ético: derechos humanos y equidad”, el documento señala que, al definir la construcción de sociedades más equitativas como eje articulador del desarrollo, se prioriza la vigencia de los derechos civiles y políticos –como garantías a la libertad individual frente al poder del Estado y la participación en las decisiones públicas– así como la de los derechos económicos, sociales y culturales que responden a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación.

El documento recuerda además la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de este conjunto de derechos y la circunstancia de que, aunque regidos por estatutos formalmente distintos, todos conforman una integralidad en cuanto derechos fundamentales de las personas. Se agrega que la falta de realización de los derechos económicos, sociales y culturales conlleva un debilitamiento de la posibilidad de goce de los derechos civiles y políticos de aquellos grupos de menores ingresos y niveles de educación e información.

Este trabajo de la CEPAL vincula estrechamente los derechos al concepto de ciudadanía y a lo que denomina la complementariedad entre igualdad y libertad.

Se postula que la indivisibilidad de los derechos permiten transitar desde lo que se categoriza como “libertad negativa” (derechos civiles y políticos que proscriben los excesos de la coacción) a la “libertad positiva” (derechos políticos y derechos económicos, sociales y culturales que dan poder y capacidades para decidir sobre las condiciones de vida).

El documento formula la aspiración de que parte de los recursos adicionales que genera el crecimiento sea destinado a la plena vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, así como a la organización más eficiente de los servicios que administran esos recursos en beneficio de los grupos más afectados. En esta línea podría situarse la necesidad de –comprobado un aumento consistente del gasto social en la región– apuntar a su mayor eficiencia para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales.

Como complemento a la noción de ciudadanía, entendida de acuerdo al documento, como titularidad de derechos económicos, sociales y culturales y su correlativa exigibilidad, se hace ver la necesidad de plantear también su exigencia de participación, con la responsabilidad de los individuos en la suerte de la sociedad que integran.

Se concluye que en la promoción de la ciudadanía, con respecto a la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, se requieren políticas de reconocimiento y apoyo a los grupos definidos por su pertenencia de género y cultura y “formas de reparto social” que den cuenta de los distintos aspectos de la “igualdad compleja”.

Este concepto de “igualdad compleja” tiene, de acuerdo al documento, impacto respecto a: i) la interpretación de la realidad social; y ii) los posibles aspectos de intervención por las políticas públicas.

En esta línea, diversos aspectos de la igualdad tienen que ver con distintos derechos ciudadanos, dando paso, a su vez, a posibles áreas a partir de las cuales, el Estado o la sociedad, pueden cumplir su papel distributivo. Al respecto, existen aspectos simbólicos y aspectos materiales de la igualdad, no necesariamente coincidentes, como podrían representar el acceso al debate público y el acceso a los bienes de consumo. En la misma línea, algunos de ellos poseen mayor efecto sistémico que otros (el acceso equitativo a la educación frente a la igualdad ante la ley).

Los distintos documentos de la CEPAL, cuyos contenidos se han descrito más arriba, no se contraponen ni objetan conceptos como la indivisibilidad o interdependencia de los derechos, ni tampoco hacen referencia alguna a eventuales contradicciones entre los conceptos del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (referidos a “progresividad” y “hasta el máximo de los recursos de que disponga”) y las recomendaciones de la Comisión, en torno al gasto fiscal, por ejemplo.

Podría afirmarse de la literatura revisada, que no hay ninguna anatemización de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos reconocidos en los dos pactos; que existe un reconocimiento de la necesidad de realización de los derechos económicos sociales y culturales para posibilitar el efectivo goce de los civiles y políticos y que en general, se aspira a que los recursos que se asignen, no solamente cautelen un acceso más equitativo a los distintos derechos, sino que hagan más eficientes a las instituciones encargadas de administrarlos.

El contexto de dichos trabajos podría considerarse preferentemente descriptivo, sin el propósito de incursionar en lo que sería un enfoque de derechos, incorporado a las propuestas económicas y sociales de la CEPAL.

Existe, sin embargo, un documento de carácter más específico en donde pueden encontrarse algunas indicaciones de lo que la CEPAL considera factible con respecto al avance en el enfoque de derechos. Se trata de la publicación *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica* (CEPAL *et al*, 2001), que estructura el enfoque de derechos a partir de la Convención sobre los derechos del niño (ACNUDH, 1989).

Se expresa en la citada publicación, que el enfoque de derechos concibe en forma sistémica las distintas facetas del quehacer humano conformando un todo indivisible de subdimensiones: socioasistenciales, económicas, políticas, culturales y cívicas. En lo que toca a las políticas sociales, el enfoque exige reemplazar las tradicionales orientaciones de las políticas públicas, históricamente concentradas en la prestación de servicios sociales básicos, a favor de aproximaciones más integrales con contenidos éticos.

Asimismo, anota que los esfuerzos de los países iberoamericanos por garantizar el cumplimiento pleno de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, enfrentan obstáculos como la inequidad generada por la transmisión generacional de las grandes disparidades y desigualdades que caracterizan la vida social, económica y política en América Latina y el Caribe.

Esta situación confirma las recomendaciones que por años ha formulado la CEPAL, en el sentido de que el centro de la estrategia debe ser “el quiebre de los canales de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, incluidas las barreras de discriminación de género y étnicas”.

En la búsqueda de sociedades más equitativas y democráticas, como objetivo principal del proceso de desarrollo, se afirma que debe priorizarse la vigencia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, que cautelan valores como la igualdad, la solidaridad y la no discriminación.

En el texto se recuerdan además, la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de tales derechos, cuya vigencia debe estar a la altura del grado de desarrollo a que ha llegado la sociedad.

Se demanda asimismo, el establecimiento de un “pacto fiscal” que asegure “el financiamiento que exige la realización de esos derechos”, sin generar presiones que desestabilicen a la economía y terminen amenazando el disfrute de los mismos derechos.

Parecería que esta línea de acción, que por otra parte reafirma la vigencia de una iniciativa de la CEPAL en torno a la pertinencia de dicho pacto fiscal, puede ir dando luces sobre la eficiencia y estabilidad del gasto social a la que se aspira.

De las conclusiones y recomendaciones para la acción, incorporadas al documento, surge la preocupación fundamental por la reducción de las disparidades entre los países de la región y las desigualdades socioeconómicas, territoriales, étnicas y de género que, con matices, ocurren en todos ellos. Según él mismo, este objetivo sólo es alcanzable si es enfrentado desde la más temprana edad y a lo largo de todo el ciclo de vida.

Una estrategia de este tipo exige un aumento significativo de los recursos domésticos e internacionales a la inversión social en la infancia y la adolescencia –habría aquí un nuevo indicador de eficiencia de gasto– y un mejoramiento de la calidad de las políticas y programas aumentando el desempeño de la gestión pública para una mayor integración intersectorial.

La noción de mayor integración intersectorial refuerza también, como se indicó antes, la preocupación de la CEPAL expresada entre otros documentos, en *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (CEPAL, 2000b), en cuanto los esfuerzos sectoriales hacia una mayor equidad, pueden resultar inútiles si no se suman a aproximaciones integrales a los problemas que la provocan.

Según el texto ya citado, sobre cómo construir equidad desde la infancia (CEPAL *et al*, 2001), la eficiencia de la inversión social y el rendimiento de ésta durante el ciclo de vida, está sujeta a que dichas desigualdades se reduzcan continuamente y no se manifiesten de manera recurrente en las distintas etapas de la vida del niño y el adolescente.

Se cita el caso de la universalización del acceso a la educación primaria, sin mejoras paralelas en su calidad, para la infancia de los distintos estratos socioeconómicos, que provoca desigualdades que más tarde surgen durante el ciclo secundario y que inciden en las posibilidades futuras de incorporación al mercado laboral.

Parece interesante, finalmente, destacar también lo que el documento denomina nuevos temas y dimensiones de creciente relevancia, como el trabajo infantil, lo que abre un motivador contexto de lectura conjunta de distintos instrumentos jurídicos internacionales que estimulan la aplicación del enfoque de derechos, como la Convención sobre los derechos del niño.

B. Otras contribuciones de la CEPAL en áreas relevantes

a) El pacto fiscal

En un intento por profundizar el análisis de la relación entre los avances en la realización de los Derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y el gasto social, parece aconsejable revisar las propuestas correspondientes al denominado pacto fiscal.

De acuerdo al documento de la CEPAL *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos* (CEPAL, 1998), la “consolidación del ajuste fiscal” (tomando el ajuste como una combinación de eficiencia y eficacia del gasto y con la debida consideración a sus posibles distintos impactos) es el primer componente de todo nuevo pacto fiscal.

Sumado a ella está la necesidad de “elevar la productividad del gasto público” que, entre otros, involucra un reordenamiento de las funciones que desempeñan distintas entidades públicas, la incorporación de criterios que permitan mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión y la adición de nuevos agentes que, mediante la imprescindible regulación, provean servicios sociales y de infraestructura, antes prestados directamente por el Estado.

Vinculado al tema del ajuste, surge la necesidad de efectuar un seguimiento detallado de los ingresos y gastos que lo componen, no solamente al efecto de asegurar una esperable productividad, sino como parte de los acuerdos democráticos destinados a sanear la estructura fiscal. Esto está muy relacionado con el concepto esencial de “transparencia” y con el combate a la corrupción a que haremos referencia más adelante.

El documento se hace también cargo de la impostergable “promoción de la equidad”, sin la cual el pacto resulta incompleto. A este respecto surgen objetivos como la promoción de la igualdad de oportunidades, en ámbitos como la educación, la salud, el empleo, la protección a los sectores vulnerables.

Finalmente, el texto recuerda el compromiso de los países de la región con los valores de la democracia política y su fortalecimiento, lo que determina no solamente que el pacto fiscal esté sujeto a la “institucionalidad democrática”, sino que sea un instrumento esencial para la consolidación de la misma.

b) La brecha de la equidad

Ahora bien, los documentos de la CEPAL referidos al área social, también han efectuado consideraciones en torno a lo que significa dicho pacto para el gasto social mismo, señalando que las políticas sociales compiten con una variedad de afectaciones posibles por los recursos públicos y privados y anticipando, además, que la satisfacción de algunas necesidades determina a su vez nuevas demandas.

Se cita a ese respecto la cobertura cuantitativa de la educación primaria que, una vez resuelta, abre paso a la necesidad de preocuparse de su calidad.

Muchas veces resulta complicado reivindicar un aumento de recursos para lo social, considerando que la superación de la pobreza debe basarse, por ejemplo, en la creación de empleos para los que se necesita inversión productiva.

Como indica el documento *La brecha de la equidad* (CEPAL, 1997), “lo importante no es necesariamente gastar más en lo social, sino gastar mejor”. Retomaremos este aspecto al referirnos a algunas propuestas sobre los recursos no financieros, específicamente, para la realización de los DESC.

El documento postula que cuando se requieran más recursos para lo social habría que abordar una “reestructuración del gasto público” afectando partidas como el gasto militar y el financiamiento de empresas públicas ineficientes.

Se cita, dentro de otros, el *Informe sobre desarrollo humano 2000*, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (PNUD, 2000), en el sentido de que “existe un enorme

potencial para reestructurar los presupuestos nacionales y la ayuda internacional a favor del desarrollo humano”.

Con relación al gasto social y el nivel de bienestar se explica que “el porcentaje del gasto social no es un indicador apropiado del desarrollo social o de la inversión en capital humano ya que no permite evaluar el efectivo logro de resultados. Un alto gasto social no involucra necesariamente mejoras en las condiciones de vida ni fortalecimiento del capital humano de la población”.

Por otro lado, aun cuando el gasto social no sea alto, si es utilizado de manera eficiente y asignado a actividades de alto impacto social, puede influir positivamente en los dos aspectos.

La publicación considera imprescindible racionalizar los recursos destinados a lo social, para lo cual cita textualmente un estudio del Banco Mundial (BM, 1990) en las frases que aquí se transcriben: “datos correspondientes a América Latina muestran que la distribución de los gastos sociales es regresiva en la mayoría de los países”, agregándose en consecuencia que “un mayor gasto público no siempre es la respuesta cuando se trata de mejorar el bienestar de las personas pobres. El gasto adicional en servicios sociales en general no ayudará automáticamente a los pobres. La estructura existente para la prestación de esos servicios tiene que ser reorientada en su favor, tanto en lo que se refiere a la cantidad como a la calidad de los mismos”.

Se expresa que la racionalización de los recursos exige aprovecharlos con mayor eficiencia y aumentar la eficacia con que se alcanzan los objetivos de los programas financiados.

Para el aumento de la eficiencia se requiere abordar algunos problemas comunes relacionados con: i) errores de diseño y ejecución; ii) la falta de fiscalización y evaluación; y iii) las filtraciones por falta de probidad.

Con relación a la eficacia es imprescindible que los programas realmente surtan impacto en la población objetivo, por lo que es imperioso contar con herramientas de evaluación.

Entre los puntos sugeridos en *La brecha de la equidad* (CEPAL, 1997), están:

1. El mejoramiento de la gestión estructurando una base de información pertinente. Si bien en general se dispone de indicadores, éstos son sólo suficientes para el diagnóstico, pero no facilitan la evaluación de los resultados de las acciones específicas.

2. El cambio en la institucionalidad. Es importante adaptar las estructuras al papel que cabe al Estado en el campo de las políticas sociales.

3. La reforma social. Se requiere modificar el organigrama de los servicios sociales del Estado, eliminando la fragmentación, duplicación y dispersión de recursos.

4. Autoridad social. Es importante analizar las experiencias de los procesos de coordinación como el del Ministerio de Desarrollo Humano de Bolivia, bajo el que se concentraron todos los ministerios e instituciones sociales para evaluar sus resultados y analizar experiencias.

5. Descentralización. Parece conveniente evaluar la posibilidad de que el gobierno central prescinda de las funciones de ejecución centrándose en la fijación de lineamientos, asignación de recursos y regulación y fiscalización.

6. Racionalización y profesionalización de las funciones en el sector social. Es necesario analizar la dotación de personal asignado a estas tareas para evaluar sus funciones y desempeño.

7. Política social de Estado: Es fundamental lograr un gran acuerdo con todos los actores pertinentes de los distintos sectores, a fin de potenciar un proyecto social a largo plazo.

Entre los diversos criterios para el diseño y la ejecución de políticas sociales, se citan: i) la focalización; ii) la descentralización; iii) el subsidio a la demanda; y iv) la licitación de la ejecución de programas y proyectos.

La focalización es un medio para cubrir las necesidades de quienes están fuera de los programas sociales. Implica identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales, “población objetivo” y diseñar el programa teniendo en cuenta tales características, concentrando de esta forma, los recursos disponibles en un número reducido de personas para elevar el impacto.

Si bien hay acuerdo sobre el beneficio que proporcionan las intervenciones focalizadas en circunstancias excepcionales de escasez de recursos y aumento de necesidades, hay quienes prefieren políticas generalizadas y bien estructuradas, sumadas a cambios en el proceso de crecimiento, dado que resultan más convenientes en el largo plazo.

Existen, no obstante, argumentos en cuanto a la conveniencia de efectuar focalizaciones de manera continua, dado que cuanto más exacta sea la identificación del problema (necesidades a satisfacer) y quiénes las sufren (población objetivo) será más fácil diseñar medidas *ad-hoc* para su solución.

El documento finalmente concluye en la necesidad de aunar voluntad y fuerza política a las propuestas técnicas de diseño de la política social, convocando a ese proceso a los movimientos sociales y a los partidos políticos que procuren un cambio de las condiciones imperantes.

c) La brecha de la equidad: una segunda evaluación

En ocasión de la segunda cumbre regional de seguimiento de la Cumbre mundial sobre desarrollo social, que tuvo lugar en Santiago de Chile, en mayo de 2000, la CEPAL elaboró un nuevo documento en torno a la brecha en la equidad, denominado *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (CEPAL, 2000b), en el que se analizan una serie de temas referidos a la pobreza y a la distribución del ingreso, la generación de empleo productivo y remuneraciones, la integración social, la transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar y las políticas públicas y la equidad, entre otros.

En el capítulo referido a lineamientos de política en áreas de alto impacto en la equidad, se entregan una serie de orientaciones para fortalecer la integración social, entre las que se encuentran los criterios en el campo del mayor ejercicio de la ciudadanía.

Se plantea allí el desafío de extender el ejercicio de la ciudadanía a los sectores menos integrados a la vida política y social, compatibilizando la igualdad de oportunidades y el respeto a las diferencias.

Esta tarea se asocia a la necesidad urgente de avanzar en la plena titularidad de los derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos.

Este esfuerzo exige, en primer lugar, aplicar plenamente el criterio de no discriminación en la misma forma propuesta para los grupos indígenas y afro americanos. El documento hace mención a una “acción positiva” que debe hacer efectivos los derechos, sobre todo a aquéllos que menos los disfrutan.

Se propugna una asociación irrenunciable entre el Estado y la sociedad civil, así como la conjugación de una serie de factores, como la incorporación y los actores excluidos en los mecanismos de representatividad política, del pleno acceso a la justicia y a la participación en el diálogo público.

II. El desarrollo humano y el enfoque de derechos

El concepto de desarrollo humano, generado en el seno del PNUD (PNUD, 1990), es un esfuerzo por colocar el crecimiento realmente al servicio de la calidad de vida de las personas y constituye un proceso de ampliación de las opciones de la gente basado fundamentalmente en tres índices y una serie de dimensiones.

Los índices se refieren a: i) una esperanza de vida larga y saludable; ii) el acceso a la educación; y iii) el producto interno bruto real; es decir, ajustado social y ambientalmente.

Las dimensiones del desarrollo humano tienen que ver con la potenciación que es un aumento de la capacidad de la gente, lo que entraña una ampliación de las opciones, y con ello, una mayor libertad. Los seres humanos no pueden ejercer opción alguna si están sometidos al hambre, a la necesidad o la privación. Esto exige también que las personas puedan participar en la adopción de decisiones que afecten sus vidas.

La cooperación, por su parte, atiende a la realidad de que los seres humanos pertenecen a una compleja red de estructuras sociales que valoran el sentido de pertenencia a una comunidad. El desarrollo humano entraña, entre otras cosas, una preocupación por la cultura –la forma en que las personas deciden vivir juntas. Es la sensación de cohesión social apoyada en la cultura, valores y creencias compartidas lo que plasma el desarrollo humano individual.

La equidad como componente del desarrollo humano, hace referencia tanto a la capacidad básica como a las oportunidades y, en muchos casos, puede incluso requerir una distribución de recursos desigual.

La sustentabilidad se asocia a un concepto de equidad intergeneracional en el acceso a los recursos naturales, pero que exige profundos compromisos por esa misma justicia dentro de la actual generación.

Finalmente, la seguridad hace referencia a la necesidad de garantizar a las personas condiciones que no las expongan a riesgos, tanto debido a la delincuencia, como la violencia, el desempleo o el abandono.

Estas dimensiones del desarrollo humano presentan una clara identidad con los componentes del derecho al desarrollo y con la elaboración de propuestas hacia la construcción de la equidad contenidas en diversos documentos de la CEPAL (Artigas, 1996).

La CEPAL ha efectuado aproximaciones a una definición de equidad a partir de una ausencia de restricciones agudas a la movilidad social o con relación a su opuesto; es decir, considerando a la inequidad como el escaso poder relativo de disposición que ciertos grupos o estratos tienen sobre los bienes que una sociedad produce, sean éstos de tipo económico, social, cultural o político.

Igualmente, en la fundamentación de su propuesta sobre transformación productiva con equidad, la CEPAL proporcionó algunos indicadores de equidad a partir de la búsqueda de avances en los siguientes objetivos (CEPAL, 1990):

1. Minimizar la proporción de personas y hogares cuyas condiciones se ubican por debajo de lo que la sociedad considera aceptable, tanto económica como políticamente.

2. Promover el desarrollo de los talentos potenciales existentes en todos los grupos de la sociedad, eliminando progresivamente los privilegios y las discriminaciones jurídicamente establecidas, así como la desigualdad de oportunidades de cualquier tipo, incluyendo el origen social, étnico, geográfico o sexo.

3. Velar porque ni el poder, ni la riqueza, ni los frutos del progreso, se concentren de tal manera que se restrinja para las generaciones presentes y futuras el ámbito de la libertad.

Este último objetivo es plenamente coincidente con la potenciación en el concepto de desarrollo humano y, más específicamente, con las siete libertades a que apuntan los esfuerzos por la mutua alimentación entre el desarrollo humano y los derechos humanos (PNUD, 2000).

En efecto, como lo indica el *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, (PNUD, 2000), los derechos humanos y el desarrollo humano comparten una misma visión que es la garantía para todo ser humano de la libertad, el bienestar y la dignidad. Esa identidad se plantea en términos de la lucha por siete libertades:

- De la necesidad, para disfrutar de un nivel de vida digno.
- De la discriminación, ya sea en razón, del género, la raza, el origen nacional o étnico o la religión.
- Para desarrollar y hacer realidad la potencialidad humana de cada uno.
- Para tener un trabajo decente, sin explotación.
- Del temor, de las amenazas contra la seguridad personal, de la tortura, de la detención arbitraria y otros actos violentos.
- De la injusticia y las violaciones al imperio de la ley.
- Para participar en la adopción de decisiones, expresar opiniones y formar asociaciones.

Esta noción de libertades reproduce esencialmente el preámbulo del Pacto de derechos económicos, sociales y culturales (ACNUDH, 1966), suscrito el 16 de diciembre de 1966, que entró en vigor el 3 de enero de 1976 y que hace referencia al hecho de liberar a los seres humanos del temor y la miseria.

Asimismo, el informe *Nosotros los pueblos* (Annan, 2000), preparado por el Secretario General de las Naciones Unidas, con motivo de la Asamblea del Milenio, tiene como sus ejes articuladores, la liberación de la miseria y del miedo.

El *Informe sobre Desarrollo Humano 2000* (PNUD, 2000), está enfocado al tema de los derechos humanos y al desarrollo humano. Constituye un espacio de búsqueda de la complementariedad entre ambos contextos y demuestra cómo la perspectiva de derechos en el desarrollo humano, puede indicar el deber que corresponde a los otros en la sociedad a fin de lograr sus metas.

De esta forma, el desarrollo humano definiría los efectos buscados y los derechos humanos cómo lograr dichos efectos.

Igualmente, el desarrollo humano puede afirmar la gradualidad de algunos derechos empleando el mismo análisis de Immanuel Kant en cuanto a los deberes perfectos e imperfectos.

Para Kant, el “deber perfecto” es aquél en donde existe una vinculación estricta de los derechos con deberes exactos previamente especificados de agentes determinados. A su vez los “deberes imperfectos” son deberes generales y no obligatorios de quienes pueden prestar ayuda.

Los deberes imperfectos no precisan ni la forma en que han de cumplirse, ni el grado de obligatoriedad; pero el incumplimiento de las exigencias de un deber imperfecto es claramente una grave falta moral o política.

El informe sobre desarrollo humano expresa que aun en el caso de que un gobierno no tuviera los recursos para la realización de un derecho determinado para todos (ni tampoco la posibilidad de obtenerlos) es imprescindible estimularlo para que no ceje en sus esfuerzos, reconociéndose cuando corresponda, el grado de realización a que se acceda.

Esta estrategia decididamente logra que se centre la atención en esos derechos humanos y se genere un compromiso en torno a ellos. De esta forma, se puede facilitar el análisis de los procesos que impulsan o frenan el desarrollo humano, aportando la combinación de ambas perspectivas, algo que no puede ninguna ofrecer separadamente.

En el documento se incluyen lo que se denominan “nuevas cuestiones en materia de derechos humanos” que incluyen:

- a) la pobreza y las desigualdades crecientes en materia de ingreso, desarrollo humano y oportunidades socioeconómicas;
- b) violaciones graves de los derechos humanos en los conflictos internos;
- c) la transición hacia la democracia y las economías de mercado; y
- d) la mundialización económica y sus nuevas normas y actores.

A. Pobreza, derechos humanos y desarrollo humano

Resulta particularmente útil la aproximación a la pobreza desde la perspectiva del desarrollo humano.

En la óptica del desarrollo humano, la pobreza es más amplia que la falta de ingresos y en ese sentido, junto a la pobreza de ingresos, se describe la pobreza humana, que dice relación con la falta de posibilidades para desarrollar plenamente la capacidad de las personas.

Este contexto ensancha el campo de acción de las políticas públicas y el espectro de acciones en las que aplicar el enfoque de derechos.

De esta forma, el proceso de mutua retroalimentación entre el desarrollo humano y los derechos humanos se materializaría mediante la inversión en la capacidad básica y la garantía de los derechos en la legislación.

Parece interesante detenerse en la consideración de la pobreza en el contexto de los derechos humanos y el desarrollo humano.

Esta perspectiva parte reconociendo que la pobreza es más amplia que la falta de ingresos y allí es posible establecer una diferencia entre la pobreza de ingresos y la pobreza humana.

Los diversos informes de desarrollo humano enfocan a la pobreza como un concepto más amplio que la falta de ingresos y que tiene que ver con una privación en muchas dimensiones.

La pobreza en esa línea, es definida como la privación de las cosas valiosas que una persona puede hacer o ser. El desarrollo humano se enfoca entonces en la ampliación de las capacidades importantes para todos, capacidades básicas que su carencia obstaculiza otras opciones.

La pobreza humana se centra en la falta de esas capacidades necesarias para vivir una vida larga, saludable y creativa, para mantenerse informados, para tener un nivel de vida digno, respeto por uno mismo y por los demás.

En ese sentido, la ampliación de las capacidades humanas y la realización de los derechos humanos, puede facultar a los pobres para superar la pobreza.

Las personas por lo tanto, tienen derechos concretos a políticas apropiadas y derechos abstractos a alimentación, salud, vivienda.

Las obligaciones del Estado se refieren a la ejecución de políticas tendientes a la realización de tales derechos.

El informe del PNUD cita cinco elementos que cruzan la lucha por la erradicación de la pobreza y la realización de los derechos humanos:

- Procurar orientar el crecimiento en beneficio de los pobres, lo que determina que la aceleración del ritmo de crecimiento debe hacerse en una modalidad orientada a favorecer a los pobres, tanto en la perspectiva de la capacidad humana como en el ingreso.
- Reestructurar los presupuestos de manera de eliminar la discriminación.
- Garantizar la participación.
- Proteger los recursos ambientales y el capital social de las comunidades pobres.
- Garantizar los derechos humanos en la ley.

No hay un vínculo automático entre recursos económicos y derechos humanos.

Una forma de asegurar el establecimiento de relaciones beneficiosas entre ambos, es la de establecer un proceso realmente participativo en la formulación de políticas que es esencial al enfoque de derechos en las políticas de desarrollo, como se verá más adelante.

Ahora bien, parecería que toda esta discusión sobre la realización de los derechos se cruza por el tema de los recursos.

También es recurrente la aseveración de que el problema no pasa tanto por el aumento del gasto como por la necesidad de hacerlo más eficiente.

En esa línea hay algunas ideas contenidas en distintas publicaciones que pueden ser consideradas.

Por ejemplo, Benvenuto Lima Jr. analiza los límites y condiciones de exigibilidad de los derechos humanos económicos, sociales y culturales y la cuestión de su progresividad (Benvenuto, 2002).

Este autor afirma que la necesidad de garantizar patrones mínimos de vida para todos, sumado a las adversidades económicas, es el gran motor de la idea de exigir la realización práctica de los derechos humanos, económicos, sociales y culturales. A ese respecto, reivindica que los momentos de crisis son los que exigen su validación práctica, si queremos cautelar niveles éticos de justicia social para los sectores más vulnerables.

También, argumenta que la escasez de recursos financieros no puede constituirse en una excusa para que un Estado no emprenda esfuerzos destinados a la realización de los Derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Indica que, además de los recursos financieros, los procesos de desarrollo social, los recursos humanos, tecnológicos, naturales y de información, han demostrado ser fundamentales.

En los esfuerzos, tanto de generación de mayores recursos destinados al desarrollo social y la realización de los derechos, así como de aumento de la eficiencia en la utilización de aquéllos disponibles, existen distintos marcos de referencia posibles.

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas esbozó una propuesta sobre medidas adicionales e innovadoras en materia de recursos para el desarrollo social (*Resources for Social Development: Additional and Innovative Measures*) (Clunies-Ross, 2000).

El documento analiza diversas formas de asegurar y retener recursos adicionales para el desarrollo social, en muchos casos con el apoyo de la cooperación internacional.

Además de diseñar métodos para el aumento de la recaudación pública, considera la obtención de recursos a través de la intermediación financiera y la movilización comunitaria, así como incentivos al sector privado para el desarrollo de investigación.

El documento también analiza cómo puede contrarrestarse la erosión de las finanzas públicas y asegurarse más efectivamente el uso de los recursos públicos para el desarrollo social, mediante la vinculación estricta de la recaudación con el desembolso.

El documento presenta diversas propuestas a ser consideradas por los gobiernos individualmente y/o por la comunidad internacional en su conjunto, indicando además, si es necesaria alguna acción internacional específica y los grados de dificultad política que cada acción involucra.

Entre las propuestas están aquéllas que apuntan a fortalecer los sistemas de recaudación de los países frente a la globalización, la corrupción y el crimen internacional. Algunas enfocan oportunidades impositivas (incluyendo las de nivel local) con ventajas particulares, que con frecuencia, no son explotadas totalmente. Otro grupo aborda la manera de canalizar el trabajo y el capital en desarrollo social, a través de modalidades que requieren financiamiento público inicial y para la creación y mantenimiento de capacidad de gestión, solamente.

Existen otras iniciativas que dicen relación con la movilización de recursos de investigación y tecnología existentes, para afrontar las necesidades de salud de los pobres.

Finalmente, un último grupo está dirigido a la estabilidad fiscal (y en general económica), la que constituye a menudo una precondition para cautelar el destino del gasto público hacia la superación de la pobreza y la consolidación del desarrollo social.

Si bien el análisis de estas propuestas excede el marco fijado para este trabajo, parece importante insistir en la pertinencia de considerar los contenidos de las mismas, frente a la urgencia de ciertas definiciones en torno a la respuesta fiscal a las exigencias de progresividad en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales y la oportunidad ofrecida por aquéllas en cuanto a la optimización del uso de los recursos.

III. El enfoque de derechos en las estrategias para la superación de la pobreza, desde la perspectiva de la ACNUDH²

Cuando hablamos de un enfoque de derechos en las políticas de desarrollo, estamos reconociendo que el objetivo de dichas políticas es “dar cumplimiento al deber de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos y que, en tal calidad, sus titulares pueden exigir tal respeto, protección y realización”. Hemos dado aquí el primer paso para lo que se conoce como “empoderamiento”, que preferimos llamar el “ejercicio de derechos inherentes”.

Ahora bien, ¿qué entendemos específicamente por un enfoque de derechos?

Constituye un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que está “basado normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y operacionalmente dirigido a promover, proteger y hacer efectivos los derechos humanos”.

Un enfoque de este tipo integra la normativa, principios y estándares del sistema internacional de derechos humanos en la legislación, programas, planes y proceso del desarrollo.

Las “normas y estándares” están contenidas en los distintos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos y los

² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

“principios” son: de responsabilidad y rendición de cuentas; de universalidad; de no discriminación y equidad; de procesos participativos de toma de decisiones y el de reconocimiento de la interdependencia entre todos los derechos.

El enfoque de derechos en el desarrollo incorpora los siguientes elementos:

1. **Expresa un vínculo con los derechos;** es decir, la definición de objetivos de desarrollo en términos de derechos particulares –como titularidad de derechos exigibles– es un ingrediente esencial de estos enfoques, al igual que la creación de vínculos normativos expuestos con los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los enfoques de derechos abordan integralmente toda la gama de derechos indivisibles e interdependientes de carácter civil, cultural, económico, político y social. Esto determina la necesidad de estructurar un marco de desarrollo con sectores que reflejen los derechos garantizados internacionalmente como alimentación, salud, educación, vivienda, administración de justicia, seguridad y participación política.

2. **Incorpora la rendición de cuentas,** identificando titulares de derechos y los sujetos de las correspondientes obligaciones. Se atiende tanto a la parte positiva de la obligación, es decir, respetar, proteger, hacer efectivos, como a la negativa, el abstenerse de violaciones.

3. El denominado **empoderamiento o ejercicio de derechos** se centra en los “beneficiarios como titulares de derechos y no como receptores de acciones asistenciales”. La finalidad es garantizar a las personas el disfrute de la capacidad, de las habilidades y del acceso necesario para cambiar sus vidas, mejorar sus comunidades y decidir sus propios destinos.

4. La **participación** a la que se refiere el enfoque de derechos es la definida en la Declaración sobre el derecho al desarrollo, es decir, “activa, libre y significativa”.

5. **No discriminación y atención a los grupos vulnerables.** El imperativo de derechos humanos en esas aproximaciones, significa que debe darse atención particular a los temas de discriminación, equidad, vulnerabilidad a partir de raza, edad, género, religión, etnicidad, y otras posibles categorías como los migrantes y los reclusos, por ejemplo.

Todas las decisiones de desarrollo, además de fortalecer el ejercicio de los derechos, deben precaverse contra el reforzamiento involuntario de desequilibrios de poder, por ejemplo, entre mujeres y hombres, propietarios y campesinos, trabajadores y empleadores.

El desarrollo, a partir de un enfoque de derechos, está centrado en las personas, es participativo y ambientalmente sustentable. Involucra no solamente el crecimiento económico, sino la equitativa distribución de sus beneficios, el mejoramiento de las capacidades de las personas y la ampliación de sus opciones.

Estas características del enfoque de derechos se identifican estrechamente con las dimensiones del desarrollo humano, según se analizó antes.

En el marco de este análisis, es pertinente considerar la oportunidad que ofrecen las guías preliminares del enfoque de derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza, recientemente publicadas por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y que constituyen una propuesta abierta a ser completada y perfeccionada (ACNUDH, 2002).

Las guías reflejan el potencial del enfoque de derechos humanos en el objetivo de reducción de la pobreza, de varias maneras: (a) instando a la rápida adopción de estrategias para la superación de la pobreza, sustentadas en los derechos humanos, como una cuestión de obligatoriedad jurídica; (b) ampliando el ámbito de las estrategias de reducción de la pobreza a fin de abordar las estructuras de discriminación que generan y sostienen a la pobreza; (c) instando a la expansión de los derechos civiles y políticos, que pueden jugar un papel instrumental crucial en la causa de reducción de la pobreza; (d) confirmando que los derechos económicos, sociales y culturales son derechos humanos jurídicamente vinculantes y no solamente aspiraciones programáticas; (e)

agregando legitimidad a la demanda por asegurar una participación significativa de los pobres en el proceso de toma de decisiones; (f) previniendo contra el retroceso y el no cumplimiento de obligaciones esenciales en nombre de eventuales compensaciones; (g) creando y fortaleciendo instituciones, mediante las cuales los responsables de las decisiones deban rendir cuenta de sus acciones.

Las guías son dieciocho y se detallan a continuación en el siguiente recuadro.

Recuadro 1

**GUÍAS PRELIMINARES DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS
EN LAS ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

- La identificación de los pobres, entendiendo que la pobreza consiste en la no realización de los derechos humanos de una persona, a un conjunto de capacidades básicas para “hacer” y “ser” las cosas que la misma tiene razones para valorar. Una falla en la capacidad es, de esta manera, un atributo definidor de la pobreza.
- El marco internacional y nacional de derechos humanos con el que deben ser consistentes las estrategias.
- Igualdad y no discriminación.
- Progresiva realización de los derechos humanos: construcción de indicadores y metas.
- Participación y empoderamiento o ejercicio de derechos.
- Derecho a la alimentación adecuada.
- Derecho a la salud.
- Derecho a la educación.
- Derecho a un trabajo decente.
- Derecho a la vivienda adecuada.
- Derecho a la seguridad personal.
- Derecho a aparecer en público sin vergüenza.
- Derecho a igual acceso a la justicia.
- Derechos y libertades políticas.
- Derecho a la cooperación y asistencia internacional.
- Principios de fiscalización y rendición de cuentas.
- Fiscalización y rendición de cuentas de los Estados.
- Fiscalización y rendición de cuentas de los actores internacionales.

Fuente: ACNUDH, “Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies”, 2002.

En el establecimiento de metas e indicadores consistentes con los estándares internacionales de derechos humanos, es importante hacernos cargo de la necesidad de un diálogo cada vez más activo y transparente entre el mundo jurídico y el político, dado que es imperioso buscar una complementación armónica entre la necesidad de la progresiva realización de los derechos y la administración del gasto público y el equilibrio fiscal.

Es por eso que parece interesante explorar algunas propuestas innovadoras en materia de búsqueda de eficiencia del gasto y optimización de recursos, que pueden contribuir a esa progresiva realización de los derechos humanos que exige el derecho al desarrollo, a las que hacíamos referencia anteriormente.

La propuesta de guías constituye una instancia favorable para el intercambio y la reflexión a nivel nacional, sobre la forma en que las políticas de desarrollo deben basarse en el enfoque de derechos, ya que como expresa el *Informe de Desarrollo Humano 2000* “un nivel de vida decente, la nutrición adecuada, la educación, el trabajo decente y la protección contra las calamidades, no son simplemente objetivos de desarrollo, son también derechos humanos” (PNUD, 2000).

Las guías analizan el valor agregado que aseguran los enfoques de derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza, indicando que algunas de estas estrategias ya contienen características que reflejan las normativas de derechos humanos.

Tal es el caso, por ejemplo, del énfasis que se coloca en la “participación de la sociedad civil” en el enfoque del documento referido a una estrategia para la superación de la pobreza, impulsada por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (BM/FMI, 2002), que refleja el derecho de los individuos a participar en la conducción de los asuntos públicos. Otro tanto sucede con aquellos derechos relacionados, de asociación, reunión y expresión.

La introducción de redes de seguridad social está en sintonía con los derechos a un nivel de vida razonable, alimentación, vivienda, protección de salud, educación y trabajo. Asimismo, las estrategias de superación de la pobreza que exigen transparencia presupuestaria son consistentes con el derecho a la información.

La congruencia entre las características de las presentes estrategias de superación de la pobreza y el marco internacional de los derechos humanos, levanta dos puntos importantes. En primer lugar, no debe sobredimensionarse el giro que significa la incorporación del enfoque de derechos en las estrategias. En segundo lugar, el enfoque de derechos humanos refuerza muchos de los componentes de las actuales estrategias de superación de la pobreza. El valor agregado consiste, tanto en la manera en la que el enfoque de derechos se aparta de las estrategias, como en la forma en que las refuerza.

Este proceso está caracterizado por los siguientes elementos:

1. La introducción de una “obligación jurídica internacional”: la perspectiva de derechos humanos suma legitimidad a la demanda por hacer de la erradicación de la pobreza el objetivo primario de las políticas. La última década ha presenciado una tendencia hacia la reducción de la pobreza como el foco, tanto de la cooperación internacional, como de las políticas públicas a nivel nacional. La perspectiva de derechos humanos refuerza esta tendencia, llamando la atención al hecho de que la “pobreza es sinónimo de la no realización de los derechos humanos”. De esta forma una estrategia para la superación de la pobreza es por lo tanto, no simplemente deseable, sino obligatoria para los Estados que han ratificado los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

2. El reconocimiento de los principios de “igualdad y no discriminación”, que es una premisa central del enfoque de derechos humanos, contribuye a subrayar el hecho de que un gran porcentaje de la pobreza se origina en prácticas –abiertas o encubiertas– de discriminación en distintos niveles. Esta circunstancia exige la reorientación de las estrategias de superación de la pobreza desde enfoques más estrechos vinculados a asuntos económicos a un contexto más amplio que aborda también las instancias socioculturales y político legislativas que mantienen las estructuras de discriminación.

3. La reafirmación de la complementariedad entre los derechos civiles y políticos por un lado y los económicos, sociales y culturales por otro, agrega fortaleza al proceso de consolidación y ampliación de las estrategias para la superación de la pobreza. Particularmente, contribuye a disipar la concepción errónea de que los derechos y libertades civiles y políticas son lujos que competen sólo a sociedades relativamente solventes. Por lo tanto, el enfoque de derechos humanos exige que

se tomen medidas para asegurar que los derechos civiles y políticos sean componentes igualmente importantes de las estrategias de reducción de la pobreza.

4. La circunstancia de que, a diferencia de las aproximaciones tradicionales sobre superación de la pobreza, el enfoque de derechos humanos “atribuye tanta importancia a los procesos que conducen a la obtención de los objetivos de desarrollo, como a los objetivos mismos”.

En particular, se enfatiza la importancia de asegurar la participación de la gente, especialmente la participación de los pobres y otros grupos marginados, en todos los aspectos del proceso de toma de decisiones. El enfoque de derechos humanos refuerza este reconocimiento, llamando la atención al hecho de que la participación es valiosa, no simplemente como un medio para otros fines, sino también como un derecho humano fundamental que debe realizarse por su propio valor.

5. Si bien la existencia de compensaciones entre objetivos alternativos, a la luz de las prioridades sociales y las limitaciones de recursos, es una parte constitutiva de cualquier elaboración de políticas sociales; en el caso del enfoque de derechos humanos, existe una mejor protección a los sectores vulnerables, excluyéndose ciertos tipos de compensaciones que pueden serle potencialmente perjudiciales. “Particularmente se excluyen cualquier tipo de medidas que conduzcan al retroceso en el nivel de realización de un derecho humano a partir de su actual nivel de realización, o a la no obtención de ciertos niveles mínimos que han sido identificados como obligaciones esenciales”.

6. La fuente más importante de valor agregado del enfoque de derechos humanos, es quizá el énfasis que coloca en la “rendición de cuentas” de los responsables de políticas y otros actores, cuyas acciones tienen impacto en los derechos de las personas. Los derechos involucran obligaciones, y las obligaciones demandan rendición de cuentas.

Es por lo tanto, una condición intrínseca del enfoque de derechos humanos, que se asegure la existencia de instituciones y de arreglos jurídicos y administrativos, para asegurar la rendición de cuentas en cualquier estrategia de superación de la pobreza.

Como ejemplo de los mecanismos de aplicación de esta propuesta de guías para un enfoque de derechos humanos en las estrategias de superación de la pobreza, se analizará en el anexo I, la número 6, referida al derecho a la alimentación.

IV. Reflexiones finales a modo de conclusión

La revisión preliminar de literatura de fuentes distintas a la CEPAL, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, de la que se ocuparán documentos futuros, ofrece una variedad de detallados análisis sobre las legislaciones nacionales en distintas áreas vinculadas a los derechos humanos, las políticas sociales en diferentes sectores que han podido impactar de una u otra forma en la equidad, así como distintas recomendaciones sobre focalización de gasto.

Estas experiencias parecerían apuntar más que nada a la protección social, y en consecuencia, no buscan entregar una fórmula, sobre cómo poner el enfoque de derechos humanos al servicio de la inclusión social.

Los principales avances que se destacan en dicha literatura, dicen relación con políticas referidas a grupos vulnerables, como mujeres o indígenas, pero no ofrecen mayores indicios sobre la incidencia real del enfoque de derechos humanos en dichas políticas ni de la decisión de ceñirse a las metas y estándares de los respectivos instrumentos jurídicos en el diseño, la ejecución y la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de tales propósitos.

De manera similar, las valiosas consideraciones incorporadas en el documento *Globalización y desarrollo* (CEPAL, 2002), en su capítulo sobre “Una agenda para la era global”, tanto en torno a las

estrategias sociales frente a la globalización, como en el abordaje de los derechos económicos, sociales y culturales, como cimientos de la ciudadanía global, se refieren básicamente a un fortalecimiento de la protección social (lo que dejaría todavía pendiente la tarea de inclusión social que es a la que apuntan realmente los derechos), así como a la conformación de un promisorio concepto de “exigibilidad política” que podría interpretarse como la creación de una gobernabilidad para los derechos humanos, pero que el documento sólo aborda a modo de mención.

Del mismo modo, en su capítulo referido a “globalización y desarrollo social”, bajo el título de “La agenda social”, las recomendaciones sobre las políticas educativas, políticas de empleo, de capacitación para el empleo y, nuevamente, de protección social, representan un encomiable intento de orientar dichos sectores a ciertas modalidades que puedan “hacer efectivos los DESC”, pero se lo hace a nivel de la protección social y vinculado a un concepto de ciudadanía, cuya identidad exacta con el ejercicio de los derechos inherentes a la condición humana, requiere todavía de mayores precisiones.

En esta reseña se procuró sentar un marco de análisis inspirado en el discurso de la CEPAL, que constituyera la materia prima social y económica, sobre la cual intentar construir un enfoque de derechos humanos en las políticas para el desarrollo.

Podríamos asumir que las propuestas de la CEPAL son escenarios posibles para que nuestros países avancen hacia la equidad, y en esa línea, ciertos mínimos factibles para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

Ahora bien, esos mínimos requieren evidentemente materialización de voluntades políticas y en tal sentido, al igual que para construir una política de desarrollo basada en derechos, corresponde preguntarse, cuál es la gobernabilidad a la que debemos aspirar.

¿Es indiferente el sistema político en el que nos movamos para acceder a dichos mínimos? —y paralelamente ir introduciendo metas y estándares de derechos humanos— ¿o existen sólo ciertas formas de gobierno capaces de asegurar políticas sociales con enfoque de derechos humanos?

De igual modo, podríamos preguntarnos si es factible avanzar en el ejercicio de los derechos económicos y sociales sin cambios significativos en la distribución del ingreso, o si, de lo contrario, sólo podemos aspirar a movernos dentro del ámbito de la protección social, sin modificaciones sustanciales ni en la equidad, ni en la inclusión.

La respuesta a estas interrogantes debe ser objeto de una responsable elaboración de las respuestas, porque de lo contrario corremos el riesgo de titular como enfoque de derechos o desarrollo basado en derechos, a pequeñas mejoras compensatorias que no tienen que ver con la esencia de los derechos humanos.

Quizá exista una postura de mayor realismo que nos permita ir elaborando a partir de insumos de distinto tipo, como el referido a las recomendaciones del pacto fiscal, las propuestas de guías para la incorporación del enfoque de derechos humanos en las estrategias para la superación de la pobreza y la búsqueda de avances en los índices de desarrollo humano, un conjunto relativamente armónico de orientaciones para que los gobiernos de la región cuenten con todos los elementos de análisis sobre el real significado de un desarrollo basado en derechos y puedan incorporar al debate democrático los alcances de asumir realmente su exigibilidad política.

Bibliografía

- ACNUDH (Oficina del Alto Comisionado de las de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) (2002), Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies. [www.unhchr.ch/development/poverty.html]
- ____ (1989), Convención sobre los derechos del niño. [unhchr.ch/Spanish/html/menu3/b].
- ____ (1966), 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. [www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b].
- Annan, Kofi A. (2000), *We the Peoples. The Role of the United Nations in the 21st Century* (DPI/2103), Departamento de Información Pública, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York, N° de venta: E.00.1.16.
- Artigas, C. (1996), El desarrollo humano: contenido ético de la sostenibilidad ambiental en América Latina (presentado al Seminario internacional sobre desarrollo humano en América Latina, Santiago de Chile, 22 al 24 de agosto de 1996), inédito.
- BM (Banco Mundial) / FMI (Fondo Monetario Internacional) (2002), *Libro de consulta para estrategias de reducción de la pobreza*, PovertyNet, 25 de febrero. [www.worldbank.org/poverty/spanish/strategies/spintro.htm].
- BM (1990), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1990. La pobreza*. Washington, D.C., enero.
- Benvenuto Lima Jr., Jayme (2001), *Los derechos humanos económicos, sociales y culturales*, Serie DESC 1, Plural Editores, Bolivia, agosto.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (Vigésimo noveno período de sesiones, Brasilia, Brasil, 6 al 10 de mayo), Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas.

- ____ (2000a), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (versión definitiva) (LC/G.2071/Rev.1-P-E), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (Vigésimo octavo período de sesiones, México, 3 al 7 de abril), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta: S.00.II.G.81.
- ____ (2000b), *La brecha de la equidad: una segunda evaluación* (LC/G.2096), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (Segunda conferencia regional de seguimiento de la cumbre mundial sobre desarrollo social, Santiago de Chile, 15 al 17 de mayo de 2000), Santiago de Chile, 8 de mayo. Publicación de las Naciones Unidas.
- ____ (1998), *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos* (LC/G.1997(SES.27/3)), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (Vigésimo séptimo período de sesiones, Oranjestad, Aruba, 11 al 16 de mayo de 1998), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas.
- ____ (1997), *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social* (LC/G.1954/Rev.1-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta: S.97.II.G.11.
- ____ (1990), *Transformación productiva con equidad* (LC/G.1601-P-E), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas. N° de venta: S.90.II.G.6.
- CEPAL / UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) / SECIB (Secretaría de Cooperación Iberoamericana) (2001), *Construir equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica* (LC/G.2144), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, septiembre.
- CEPAL / IIDH (Instituto Interamericano de Derechos Humanos) (1997), *La igualdad de los modernos. Reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*, IIDH, San José de Costa Rica. ISBN: 9968-778-11-7.
- Clunies-Ross, Anthony (2000), Resources for Social Development: Additional and Innovative Measures, (ST/ESA/2000/DP.11), Discussion Paper No. 11, DESA, Naciones Unidas, marzo.
- Diario *la Tercera* (2003a), “Inédito: Juez ordena a autoridades bonaerenses entregar comida a familia: sus cinco hijos están desnutridos, Santiago de Chile, 17 de abril. [www.latercera.cl].
- ____ (2003b), “ONU aprueba condena moderada contra Cuba”, Santiago de Chile, 17 de abril. [www.latercera.cl].
- FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) (2001), Food: A Fundamental Human Rights, Focus, mayo, [www.fao.org].
- NU (Naciones Unidas) (2003), Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment N° 15 (2002). The Right to Water (art. 11 and 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) (E/C/12/2002/11), Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Nueva York, 20 de enero.
- ____ (2002a), Economic Social and Cultural Rights: Relationship between the Involvement of Economic, Social and Cultural Rights and the Promotion of the Realization of the Right to Drinking Water Supply and Sanitarian. Preliminary Report Submitted by Mr. El Hadji Guissé in Pursuance of Decision 2002/105 of the Commission on Human Rights and Resolution 2001/2 of the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights (E/CN.4/Sub.2/2002/10), Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Nueva York, 25 de junio.
- ____ (2002b), Objetivos de desarrollo de las Naciones Unidas para el milenio. [un.org/spanish/millenniumgoals/index.html].
- ____ (2001a), Tercer informe del experto independiente sobre el derecho al desarrollo, Sr. Arjun Sengupta, presentado de conformidad con la resolución 2000/5 de la Comisión (E/CN.4/2001/WG. 18/2), Comisión de Derechos Humanos, 57 Período de sesiones, Nueva York, 2 de enero.
- ____ (2001b), Instrumentos internacionales de derechos humanos: Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos (HRI/GEN/1/Rev.5), 26 de abril.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2000), Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología del Convenio sobre la diversidad biológica, adoptado el 29 de enero de 2000. [www.biodiv.org/biosafety/background.asp]
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2000), *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, Ediciones Mundi-Prensa Libros s.a., Madrid, España.

-
- _____(1990), *Human Development Report 1990*, Oxford University Press, Inc., United Nations Development Program, Nueva York, Estados Unidos.
- Reuters News Service (2002), “Recesión amenaza derechos humanos”, Ciudad de México, 12 de febrero.
- WHO (World Health Organization) / OHCHR (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights) (2003), *The Right to Water*, WHO, impreso en Francia, febrero.

Anexos

Anexo I. El derecho a una alimentación adecuada

Como ejemplo de los mecanismos de aplicación de propuesta de guías para un enfoque de derechos humanos en las estrategias de superación de la pobreza, a que hace referencia el capítulo III, analizaremos la número 6, referida al derecho a la alimentación.

El derecho a la alimentación está reconocido dentro del artículo 11 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el derecho a un nivel de vida adecuado.

El derecho a un nivel de vida adecuado incluye el de alimentación, vestido y vivienda y una mejora continua de las condiciones de existencia.

Se establece que los Estados partes, 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 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”.

En las recientes observaciones generales sobre el nivel de realización de este derecho, formuladas por el Comité del Pacto de derechos económicos sociales y culturales (NU, 2001b), se

afirma que el derecho a una alimentación adecuada está “inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos”. Se destaca la vinculación inseparable del derecho con la justicia social, ya que exige la adopción de políticas adecuadas, que apunten a la erradicación de la pobreza y al disfrute general de todos los derechos humanos.

El Comité afirma que las raíces del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimento “sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles, entre otras causas, debido a la pobreza”.

El “derecho a la alimentación adecuada” implica el acceso físico y económico de todos, a la alimentación adecuada o a los medios para obtenerla. El Comité de expertos es claro en que este derecho no debe interpretarse en forma estrecha o restrictiva, asimilándolo solamente a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos.

Si bien tiene que alcanzarse progresivamente, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, incluso en caso de desastre natural de otra índole. Es pertinente recordar aquí lo señalado en cuanto a la progresividad, que es incompatible con cualquier retroceso en el nivel de satisfacción.

Se resalta la importancia del concepto de “adecuación” con respecto al derecho a la alimentación, ya que sirve para destacar una serie de factores a ser considerados en el momento de determinar si ciertas formas de alimentos o regímenes de alimentación a las que se tiene acceso, son las más apropiadas, en determinadas circunstancias, a efectos de dar cumplimiento a los supuestos del artículo 11 del Pacto.

Igualmente, de acuerdo al Comité, debe considerarse que la noción de “sostenibilidad” está estrechamente ligada al concepto de alimentación adecuada o seguridad alimentaria, que supone la posibilidad de acceso a los alimentos, por parte de las generaciones presentes y futuras.

Se entiende que el significado preciso de “adecuación” viene determinado en gran parte por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de diverso tipo, que predominan en un momento determinado, mientras que el de “sostenibilidad” supone la disponibilidad y accesibilidad a largo plazo.

De acuerdo al criterio de este órgano, el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende:

- la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas y aceptables para una cultura determinada;
- la accesibilidad de esos alimentos, en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

Se considera que el término “necesidades alimentarias” se relaciona con un régimen de alimentación que, en conjunto, aporta una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento y la actividad física suficiente, para satisfacer las necesidades fisiológicas en todas las etapas del ciclo vital, según el sexo y la ocupación.

Será preciso, por lo tanto, adoptar medidas para mantener, adaptar o fortalecer la diversidad del régimen y las pautas de alimentación y consumo necesarias, incluida la lactancia materna. Paralelamente, se debe garantizar que los cambios en la disponibilidad y el acceso a los alimentos mínimos, no afectan negativamente a la composición e ingesta de los mismos.

A través de la concepción de la frase “sin sustancias nocivas” se fijan las condiciones de inocuidad de los alimentos y una serie de mecanismos de protección, a nivel público y privado, destinados a evitar la contaminación de los productos alimenticios por distintas causas.

La “aceptación para una cultura o unos consumidores determinados” hace referencia a la necesidad de tener en cuenta, en lo posible, aquellos valores no relacionados con la nutrición, que se asocian a los alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles.

A ese respecto, parece pertinente tener en cuenta la discusión en curso sobre la biotecnología de los alimentos, la manipulación genética y la aplicación del Protocolo de bioseguridad a la Convención sobre la Diversidad Biológica (PNUMA, 2000).

La “accesibilidad”, por su parte, comprende tanto la económica, como la física. La primera implica que los costos financieros personales o familiares para satisfacer una alimentación adecuada, no lleguen a un nivel tal, que se amenace la cobertura de otras necesidades básicas. Se considera que el requisito de accesibilidad económica está satisfecho cuando se ha asegurado una modalidad, mediante la cual las personas obtienen sus alimentos dentro de aquellas condiciones.

La accesibilidad física reviste diversas facetas. Hace referencia, en primer lugar, al hecho de que la alimentación adecuada debe estar al alcance de todos, incluyendo las personas físicamente vulnerables como los lactantes, los niños pequeños, las personas de edad avanzada, las personas con discapacidades, las personas con problemas médicos permanentes –como los que sufren enfermedades mentales– y los moribundos.

Por otro lado, también es fundamental que los Estados, en conjunto con los demás actores sociales, presten especial atención a las poblaciones que viven en zonas aisladas, propensas a los desastres y bajo diversas condiciones de vulnerabilidad. Se cita a este respecto, el caso de los grupos indígenas, cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado.

Sería importante sumar a los casos anteriores, el de las poblaciones civiles en zonas de conflicto armado, con respecto a la obligación de los combatientes de respetar, entre otros, este derecho.

Otro aspecto que resulta imprescindible considerar es el referido al “derecho al agua”, estrechamente vinculado, tanto al derecho a la alimentación, como a la salud.

El Comité del Pacto de derechos económicos, sociales y culturales, en su “comentario general número 15 del año 2002” (NU, 2003), hace referencia al derecho al agua, a partir de los artículos 11 y 12 de dicho instrumento, referidos, respectivamente, al derecho a un nivel de vida adecuado y al derecho al más alto nivel posible de salud física y mental. Se hace allí referencia al hecho de que el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud.

El Comité expresa que el derecho humano al agua es indispensable para un nivel de vida digno y es un prerrequisito para la realización de otros derechos humanos.

Se destaca el hecho de que esta instancia se ha enfrentado de manera continua con la negación generalizada del derecho al agua, tanto en países en desarrollo como desarrollados.

Se entiende que el derecho humano al agua implica la titularidad de cada uno a agua suficiente, segura, adecuada, física y económicamente accesible para uso personal y doméstico. Se requiere una cantidad apropiada de agua segura para prevenir la muerte por deshidratación y satisfacer los requerimientos personales de consumo, preparación de alimentos, así como los higiénicos de carácter doméstico.

El documento desarrolla el contenido normativo del derecho al agua, así como el alcance de las obligaciones de los Estados parte y otros aspectos transversales, que exceden la intención del presente trabajo, pero que son fundamentales para una lectura realmente integrada de lo que significa el derecho a la alimentación.

Otro elemento importante en la consideración del derecho al agua, son los comentarios contenidos en el informe preliminar presentado por El Hadji Guissé, relator especial de la Comisión de derechos humanos sobre el derecho al agua (NU, 2002a).

En las conclusiones de su informe, el relator especial recuerda que en la Declaración universal de erradicación del hambre y la malnutrición, se exhorta a los países en desarrollo y a aquéllos que estén en condiciones de hacerlo, a apoyar técnica y económicamente a los países en desarrollo en los esfuerzos para expandir el uso de la tierra y del agua para la producción agrícola.

También destaca que los derechos de los pobres, en general, están fuera de la legislación ordinaria y deben constituir una excepción a las reglas que gobiernan las relaciones económicas y comerciales. Afirma el experto que, si bien el agua es indudablemente un bien económico, sería absolutamente erróneo y dañino sujetarlo ciegamente a las leyes del mercado, básicamente orientadas a la ganancia. Insiste finalmente en que los Estados deben tomar todas las medidas del caso para asegurar a los más pobres el goce de este derecho, vital para todos los seres humanos, agregando que el derecho al agua potable debe ser considerado un derecho no derogable, bajo circunstancia alguna.

De igual manera, en un esfuerzo conjunto de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y del director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS), se ha procurado consolidar la condición del derecho al agua como un derecho humano fundamental.

En la publicación titulada el *Derecho al agua (The Right to Water)* (WHO/OHCHR, 2003), que constituyó una contribución de los organismos responsables a la reflexión sobre el Año Internacional del Agua Dulce, se esboza el alcance y el contenido de la definición jurídica del derecho humano al agua y su relación con otros derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Se analiza el impacto de considerar el derecho al agua como un derecho humano, y las consecuencias de ello sobre las obligaciones y responsabilidades de distintos actores. Igualmente, se da una mirada a las distintas comunidades que afectan y son afectadas por el derecho al agua, explorando, en resumen, un enfoque de derechos humanos para la consideración del recurso agua y la diferencia fundamental que esto implica en términos del contenido de las políticas de desarrollo.

Resulta, en consecuencia, imprescindible, al discernir los distintos componentes del derecho a la alimentación, considerar el papel que el derecho al agua juega en la obligación de los Estados de satisfacer aquél.

Volviendo al análisis del Comité del Pacto sobre el derecho a la alimentación, en éste, como en cualquier otro derecho humano, existen tres tipos o niveles de obligaciones de los Estados partes, que ya fueron analizadas con anterioridad: “respetar”, “proteger” y “realizar”.

La obligación de “respetar” el acceso a una alimentación adecuada, requiere que los Estados no adopten medidas que resulten en un impedimento a dicho acceso. La “obligación de proteger” requiere que el Estado parte adopte medidas para velar porque los otros actores sociales (empresas, particulares) no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de “realizar”, entraña, tanto la obligación de facilitar, como la de hacer efectivo. La obligación de “realizar (facilitar)” significa que el Estado debe tomar iniciativas con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluyendo la “seguridad alimentaria”.

Finalmente, cuando un individuo o grupo no pueda, por razones de fuerza mayor, disfrutar el derecho a una alimentación adecuada, los Estados tienen la obligación de “realizar” (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación se aplica también a las personas que son víctimas de emergencias humanitarias provocadas por catástrofes naturales o bélicas.

De acuerdo a la opinión del Comité de expertos, el Pacto se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción, de por lo menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre. Es importante a este respecto, distinguir entre la falta de capacidad y la falta de voluntad de un Estado para cumplir sus obligaciones. Como sucede con todos los derechos, en el caso de que un Estado invoque que la falta de recursos no le permite facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no pueden obtenerlo por sí mismas, debe demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar los recursos de que dispone para dar cumplimiento, prioritariamente, a dichas obligaciones mínimas.

Esta obligación de demostrar que se han hecho los esfuerzos del caso, corresponde a lo establecido por el párrafo 1 del artículo 2 del Pacto, que obliga a cada Estado parte a tomar las medidas necesarias “hasta el máximo de los recursos de que disponga”.

Asimismo, cualquier tipo de discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para conseguirlos, basada en cualquier motivo, con el fin o efecto de anular u obstaculizar la equidad en el disfrute o ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, también constituye una violación del Pacto.

La violación del derecho a la alimentación puede originarse en actos directos del Estado o por actos de otras entidades, “insuficientemente reguladas por los Estados”.

Parece necesario recordar que, si bien solamente los Estados son partes en el Pacto, y por lo tanto responsables, en última instancia, de su cumplimiento, todos los miembros de la sociedad son solidariamente responsables de la realización del derecho a una alimentación adecuada.

En tal sentido, y sin pretender reproducir aquí un análisis exhaustivo sobre el contenido de la responsabilidad última del Estado, es claro que, muchas veces, ésta involucra la garantía de un marco político capaz de destinar los bienes sociales, prioritariamente, a la atención de los grupos vulnerables, preferenciándolos por sobre el lucro o la renta de algunos sectores.

Queda aquí abierto un espacio a la reflexión, sobre las propuestas políticas realmente capaces de responder a las obligaciones asumidas en los pactos internacionales de derechos humanos, y, en esa línea, de la gobernabilidad democrática a la que debe aspirarse.

En el plano de la efectiva aplicación de las obligaciones referidas al derecho a la alimentación, el Pacto especifica claramente que, cada Estado parte “adoptará las medidas que sean necesarias para garantizar que todas las personas queden libres del hambre y que puedan disfrutar lo más pronto posible, del derecho a una alimentación adecuada”.

Según se precisa en la documentación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la distinción entre el derecho a estar libre del hambre y el derecho a una alimentación adecuada, es que “el primero constituye un derecho humano fundamental”, que impone al Estado la obligación de asegurar que la población no sufrirá hambre ni estará en riesgo de morir de hambre. Este derecho está intrínsecamente relacionado con el derecho a la vida (FAO, 2001).

No obstante, adicionalmente, los Estados deberían también hacer todo lo posible por “promover el pleno ejercicio del derecho a la alimentación adecuada para todos, dentro de su territorio”, garantizando el acceso físico y económico de la población, de manera permanente, a alimentación adecuada en cantidad y calidad para una vida saludable y activa (FAO, 2001).

Esta obligación exige la adopción de una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos, a través de políticas públicas basadas en los principios y obligaciones de derechos humanos, que incorporen indicadores y estándares de evaluación.

Se entiende además que toda persona o grupo, que sea víctima de violación del derecho a una alimentación adecuada debe tener acceso a recursos judiciales y mecanismos de reparación.

No obstante exceder a la intención de este trabajo, el análisis de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, parece fundamental tener presente, que al igual que en el ámbito de los derechos civiles y políticos –y claramente en el ámbito de los crímenes contra la humanidad– más allá de la discusión teórica, los jueces continúan paulatinamente reconociendo la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos.

A ese respecto, es elocuente la reciente decisión de un magistrado argentino que –acogiendo un recurso de amparo presentado por un matrimonio que no podía alimentar a sus hijos– ordenó a las autoridades de la Provincia de Buenos Aires a suministrarles alimento (Diario La Tercera, 2003a).

Parece pertinente también incorporar a esta discusión, la controvertida legitimidad de los bloqueos económicos, cuando éstos acarrear la violación de los derechos humanos de las poblaciones de los países afectados, argumento recientemente vuelto a esgrimir por Cuba en la enmienda al proyecto de resolución de la Comisión de Derechos Humanos, en el que se solicitaba: “la inmediata revocación del embargo unilateral e ilegal contra Cuba impuesto por Estados Unidos, y que constituye una violación flagrante a los derechos humanos del pueblo cubano, en especial el de la alimentación y la salud” (diario *la Tercera*, 2003b).

La referida guía N° 6 sobre “el derecho a la alimentación adecuada”, comienza señalando la vinculación estrecha entre la alimentación adecuada y la sobrevivencia y el papel que juegan el hambre y la desnutrición en la configuración de la pobreza.

El derecho a una alimentación adecuada, en consecuencia, desempeña un rol crucial en las estrategias de reducción de la pobreza, siendo a su vez el disfrute del mismo instrumental a la realización de otros derechos, como la salud, la educación y el trabajo.

Las guías reiteran los conceptos del Comité del Pacto de derechos económicos, sociales y culturales, en cuanto al contenido del derecho a una alimentación adecuada, introduciendo objetivos e indicadores para la evaluación de su efectiva realización y, con vistas además, a facilitar el proceso en torno a la consolidación de los objetivos de desarrollo de las Naciones Unidas para el milenio (NU, 2002b). Véase recuadro 2.

La propuesta de guías plantea las principales características de una estrategia para la realización del derecho a la alimentación adecuada.

Entre ellas figuran la consolidación de un sistema efectivo de registro de titularidad de las tierras que asegure que la información correspondiente es de dominio público –incluyendo herramientas como Internet– a fin de que los sectores más poderosos de una sociedad no tengan impunidad en las acciones de usurpación de las tierras de los pobres.

Se agrega que los Estados deben legislar y proteger: i) los derechos de los campesinos arrendatarios en contra de los desalojos ilegales por parte de los propietarios; ii) una distribución equitativa de la producción entre los inquilinos y los terratenientes; y iii) programas efectivos de redistribución de la tierra, en situaciones en los que la excesiva concentración de la propiedad impide a las personas proveer a su propia alimentación. Sistemas de gobierno local realmente participativos y el acceso igualitario a la justicia constituyen prerequisites indispensables para la protección de esos derechos.

Recuadro 2

OBJETIVOS E INDICADORES CLAVES DE LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Objetivo 1: Todas las personas deben estar libres del flagelo del hambre

Indicadores:

- Proporción de personas con una ingesta de energía inadecuada.
- Proporción de adultos y adolescentes con baja masa corporal.
- Proporción de niños menores de 5 años con bajo peso.

Objetivo 2: Eliminar la inequidad de género en el acceso a la alimentación

Indicadores:

Fuente: OHCHR, "Draft Guidelines: A Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies", 2002.

El documento de propuesta de guías hace referencia también a los esfuerzos necesarios para asegurar a las poblaciones indígenas el derecho a las tierras (incluyendo bosques, zonas de pastoreo y otros recursos de propiedad común), de las que dependen para su alimentación.

Es imprescindible también que se adopten medidas para promover la competencia entre los distribuidores privados de alimentos e insumos agrícolas, así como mecanismos de regulación eficientes que eviten que los intermediarios monopólicos esquilmen a los pequeños productores y a los consumidores pobres.

Cada vez que el mercado falle en la atención de los campesinos y consumidores pobres – debido a la distancia de sus localidades, la estrechez del mercado o cualquier otra razón– el Estado debería proporcionar los servicios necesarios en la medida de lo posible. Se debe dar, en consecuencia, alta prioridad en la asignación de recursos públicos a los subsidios fiscales, que puedan ser necesarios para financiar esta política.

Es necesario establecer un sistema de alerta temprana para dar cuenta de amenazas al acceso de los pobres a la alimentación, ya sea que provengan de *shocks* de producción o de inestabilidad en los mercados domésticos y/o internacionales.

Se debería asimismo asegurar un sistema de alivio de emergencias, a fin de responder de manera rápida y eficiente a las amenazas al acceso alimentario, adoptando una combinación de medidas de protección. Entre este tipo de medidas están la distribución directa de alimentos; las

transferencias de dinero; programas de alimentos por trabajo y apoyo a la producción para la siguiente cosecha, en caso de que la crisis se deba a fallas de la cosecha.

De igual forma, los Estados deberían operar un sistema de apoyo permanente (no vinculado a las emergencias) –ya sea mediante distribución directa de alimentos o transferencias de dinero– para asegurar el acceso adecuado a los alimentos para aquellas personas que no pueden alimentarse, aun en épocas normales, debido a presentar discapacidades de distinto tipo. Al igual que los fondos de emergencia, se deben asegurar aportes fiscales a través de líneas prioritarias en la asignación de los recursos públicos.

Es significativo que la propuesta de “guías” haga expresa referencia al hecho de que los Estados deben evitar utilizar la alimentación como un arma política.

Consecuente con el marco del Convenio sobre la diversidad biológica, se expresa que los Estados deberían asegurar que los sistemas de propiedad intelectual y patentes no se apropien del conocimiento tradicional indígena sin una justa distribución de los beneficios y que no impidan el acceso de los usuarios tradicionales a las plantas que son utilizadas con fines de alimentación.



NACIONES UNIDAS



Serie

políticas sociales

Números publicados

- 1 Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
- 2 Ignacio Irrazábal, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
- 3 Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
- 4 Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
- 5 Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
- 6 Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
- 7 María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
- 8 Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
- 9 Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
- 10 John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
- 11 Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
- 12 Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
- 13 Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.
- 14 Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
- 14 Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
- 18 Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- 20 Alberto Etchegaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
- 21 Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
- 22 Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
- 23 Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998.
- 24 Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales, Volumen II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)

- 26 Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)
- 27 Ana Sojo, Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa (LC/L.1135), julio de 1998. [www](#)
- 28 John Durston, Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)
- 29 Carlos Reyna y Eduardo Toche, La inseguridad en el Perú (LC/L.1176), marzo de 1999. [www](#)
- 30 John Durston, Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
- 31 Marcela Weintraub y otras, Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile (LC/L.1190), abril de 1999.
- 32 Irma Arriagada y Lorena Godoy, Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
- 33 CEPAL PNUD BID FLACSO, América Latina y las crisis (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
- 34 Martín Hopenhayn y otros, Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
- 35 Arturo León, Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
- 36 Carmelo Mesa-Lago, Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
- 37 Francisco León y otros, Modernización y comercio exterior de los servicios de salud/Modernization and Foreign Trade in the Health Services (LC/L.1250-P) Número de venta S.00.II.G.40/E.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
- 38 John Durston, ¿Qué es el capital social comunitario? (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
- 39 Ana Sojo, Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
- 40 Domingo M. Rivarola, La reforma educativa en el Paraguay (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [www](#)
- 41 Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
- 42 ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos, 4 volúmenes:
Volumen I: Ernesto Cohen y otros, La búsqueda de la eficiencia (LC/L.1432-P), Número de venta S.00.II.106 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
Volumen II: Sergio Martinic y otros, Reformas sectoriales y grupos de interés (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
Volumen III: Antonio Sancho y otros, Una mirada comparativa (LC/L.1432/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.4 (US\$10.00), febrero de 2001.
Volumen IV: Silvia Montoya y otros, Una mirada comparativa: Argentina y Brasil (LC/L.1432/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.25 (US\$10.00), marzo de 2001.
- 43 Lucía Dammert, Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G-125 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
- 44 Eduardo López Regonesi, Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000. [www](#)
- 45 Ernesto Cohen y otros, Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
- 46 Ernesto Cohen y otros, Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos, 5 volúmenes:
Volumen I: Proyecto Joven de Argentina (LC/L.1470-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001.
Volumen II: El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil (LC/L.1470/Add.1-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen III: El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia (LC/L.1470/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen IV: El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen V: El Programa de Inversión Social en Paraguay (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
- 47 Martín Hopenhayn y Alvaro Bello, Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe.(LC/L.1546), Número de venta S.01.II.G.87 (US\$10.00), mayo de 2001. [www](#)
- 48 Francisco Pilotti, Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto (LC/L.1522-P), Número de venta S.01.II.G.65 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)

- 49 John Durston, Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile (LC/L. 1566-P), Número de venta S.01.II.G.112 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
- 50 Agustín Escobar Latapí, Nuevos modelos económicos: ¿nuevos sistemas de movilidad social? (LC/L.1574-P), Número de venta S.01.II.G.117 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
- 51 Carlos Filgueira, La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina (LC/L.1582-P), Número de venta S.01.II.G.125 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
- 52 Arturo León, Javier Martínez B., La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX (LC/L.1584-P), Número de venta S.01.II.G.127 (US\$ 10.00), agosto de 2001. [www](#)
- 53 Ibán de Rementería, Prevenir en drogas: paradigmas, conceptos y criterios de intervención (LC/L. 1596-P), Número de venta S.01.II.G.137 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
- 54 Carmen Artigas, El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades (LC/L. 1597-P), Número de venta: S.01.II.G.138 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
- 55 John Durston, Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Volumen I (LC/L. 1606-P), Número de venta: S.01.II.G.147 (US\$ 10.00), octubre de 2001 y Volumen II, (LC/L.1606/Add.1-P), Número de venta: S.01.II.G.148 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
- 56 Manuel Antonio Garretón, Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina (LC/L. 1608-P), Número de venta: S.01.II.G.150 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
- 57 Irma Arriagada, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo (LC/L. 1652-P), Número de venta: S.01.II.G.189 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 58 John Durston y Francisca Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa (LC/L.1715-P), Número de venta: S.02.II.G.26 (US\$ 10.00), marzo de 2002. [www](#)
- 59 Manuel Mora y Araujo, La estructura argentina. Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación social (LC/L.1772-P), Número de venta: S.02.II.G.85 (US\$ 10.00), junio de 2002. [www](#)
- 60 Lena Lavinas y Francisco León, Empleo femenino no Brasil: mudanças institucionais e novas inserções no mercado de trabalho, Volumen I (LC/L.1776-P), Número de venta S.02.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto de 2002 y Volumen II (LC/L.1776/Add.1-P), Número de venta S.02.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
- 61 Martín Hopenhayn, Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas (LC/L.1789-P), Número de venta: S.02.II.G.103 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
- 62 Fabián Repetto, Autoridad Social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción (LC/L.1853-P), Número de venta: S.03.II.G.21 (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
- 63 John Durston y Daniel Duhart, Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche. Cultura, clientelismo y empoderamiento en dos comunidades, 1999–2002 (LC/1858-P), Número de venta: S.03.II.G.30 (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)
- 64 Vilmar E. Farias, Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil (LC/L.1869-P), Número de venta: S.03.II.G.38 (US\$ 10.00), marzo de 2003. [www](#)
- 65 Ernesto Aranibar Quiroga, Creación, desempeño y eliminación del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia (LC/L.1894-P), Número de venta: S.03.II.G. 54 (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
- 66 Gabriel Kessler y Vicente Espinoza, Movilidad social y trayectorias ocupacionales en Argentina: rupturas y algunas paradojas (LC/L.1895-P), Número de venta: S.03.II.G.55 (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
- 67 Francisca Miranda y Evelyn Mozó, Capital social, estrategias individuales y colectivas: el impacto de programas públicos en tres comunidades campesinas (LC/L.1896-P), Número de venta: S.03.II.G.53 (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
- 68 Alejandro Portes y Kelly Hoffman, Las estructuras de clase en América Latina: composición y cambios durante la época neoliberal (LC/L.1902-P), Número de venta: S.03.II.G.61 (US\$ 10.00), mayo de 2003. [www](#)
- 69 José Bengoa, Relaciones y arreglos políticos y jurídicos entre los estados y los pueblos indígenas en América Latina en la última década (LC/L.1925-P), Número de venta: S.03.II.G.82 (US\$ 10.00), junio de 2003. [www](#)
- 70 Sara Gordon R., Ciudadanía y derechos sociales. ¿Criterios distributivos? (LC/L.1932-P), Número de venta: S.03.II.G.91 (US\$ 10.00), julio de 2003. [www](#)
- 71 Sergio Molina, Autoridad social (LC/L.1970-P), Número de venta: S.03.II.G.126, (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)
- 72 Carmen Artigas, La incorporación del concepto de derechos económicos, sociales y culturales al trabajo de la CEPAL. Reseña de algunas lecturas pertinentes (LC/L.1964-P), Número de venta: S.03.II.G.123 (US\$ 10.00), septiembre de 2003. [www](#)

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, fax (562) 210 2069. correo electrónico: publications@eclac.cl

 Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl/>

Nombre:
Actividad:.....
Dirección:.....
Código postal, ciudad, país:
Tel.: Fax: E-mail: