



Asamblea General

Distr. general
11 de marzo de 2013
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

23º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo

Informe de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona

Resumen

En el presente informe, la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos se centra en el derecho a la participación de las personas que viven en la pobreza. La participación en sí misma es un derecho humano básico, un requisito o catalizador para el ejercicio y disfrute de otros derechos humanos, y reviste una importancia fundamental para potenciar el papel de las personas que viven en la pobreza a fin de atajar las desigualdades y las asimetrías del poder en la sociedad. El informe presenta un enfoque de la participación que tiene en cuenta los derechos humanos y un marco basado en dichos derechos para determinar el modo de incluir de un modo significativo y efectivo a las personas que viven en la pobreza en la formulación, aplicación y evaluación de políticas y programas, teniendo en cuenta los obstáculos con los que se encuentran.

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Actividades emprendidas por la titular del mandato	1–5	3
II. Introducción	6–11	3
III. Participación, poder y pobreza	12–24	4
IV. Marco normativo	25–34	7
V. El enfoque de la participación basado en los derechos humanos	35–79	11
A. Respeto por la dignidad, la autonomía y la agencia	37–39	11
B. No discriminación e igualdad	40–59	12
C. Transparencia y acceso a la información	60–64	15
D. Rendición de cuentas	65–70	16
E. Empoderamiento	71–79	17
VI. Recomendaciones a los Estados: marco operacional para velar por la participación genuina de las personas que viven en la pobreza	80–86	20

I. Actividades emprendidas por la titular del mandato

1. La Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, presenta este informe de conformidad con la resolución 17/13 del Consejo de Derechos Humanos.
2. Desde su anterior informe anual (A/HRC/20/25), la Relatora Especial ha presentado un informe a la Asamblea General (A/67/278), en el que analiza los obstáculos al acceso a la justicia con que se topan las personas que viven en la pobreza.
3. En el 21º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, de conformidad con la resolución 15/19, la Relatora Especial presentó el proyecto final de los Principios Rectores sobre la extrema pobreza y los derechos humanos (A/HRC/21/39), aprobados por consenso el 27 de septiembre de 2012 en la resolución 21/11. En diciembre de 2012, en la resolución bianual sobre los derechos humanos y la extrema pobreza (A/RES/67/164), la Asamblea General tomó nota con aprecio de los principios rectores. Posteriormente, la Relatora Especial ha celebrado reuniones con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (noviembre de 2012) y con el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (febrero de 2013), durante las que alentó a sus miembros a remitirse a los principios rectores en los debates futuros que celebren con los Estados partes.
4. Durante el ciclo de presentación de informes en curso, la Relatora Especial visitó también Namibia (octubre de 2012) y Mongolia (diciembre de 2012), y aprovecha esta oportunidad para agradecer a los Gobiernos de ambos países el apoyo activo que prestaron durante las misiones.
5. Además, durante el período de presentación de informes la Relatora Especial participó en numerosos actos y celebró reuniones de trabajo con gobiernos, organismos de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, organismos donantes, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y representantes de las personas que viven en la pobreza. En el sitio web del mandato figura la información relativa a esas reuniones¹.

II. Introducción

6. La cuestión de la participación ocupa un lugar prioritario en el mandato de la Relatora Especial: en sus resoluciones 8/11 y 17/13, el Consejo de Derechos Humanos le pidió que, entre otras cosas, formulara recomendaciones sobre el modo en que las personas que viven en la extrema pobreza pueden participar en la elaboración de medidas que les afectan. La Relatora Especial ha destacado la importancia de la participación en todos sus informes, incluido el marco conceptual esbozado al inicio de su mandato (A/63/274).
7. A fin de responder a la petición del Consejo de Derechos Humanos, en el presente informe se examinan los principios y las normas fundamentales de derechos humanos que determinan el contenido del derecho a la participación en lo que concierne a los miembros de la sociedad más pobres y marginados. Tras examinar esas normas y reglas, el informe presenta un marco basado en los derechos humanos para lograr una participación significativa y habilitadora, y especifica las medidas necesarias y los factores propicios para apoyar y permitir dicha participación de las personas que viven en la pobreza.
8. Si bien la cuestión de la participación de las personas que viven en la pobreza es un tema recurrente en los documentos sobre el desarrollo y la ayuda humanitaria, se ha debatido poco al respecto desde una perspectiva de los derechos humanos, por lo que la

¹ <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/SRExtremePovertyIndex.aspx>.

Relatora Especial celebra la decisión del Consejo de Derechos Humanos de llevar ese debate a los foros dedicados a dichos derechos.

9. Para elaborar el informe, la Relatora Especial envió un cuestionario a los Estados y a otros interesados en el que les pedía información sobre mecanismos de participación que se hubieran aplicado en el plano nacional. Las respuestas figuran en el sitio web del mandato². La Relatora Especial tuvo en cuenta un examen de muchos estudios sobre la participación y una reunión de expertos convocada por ella y organizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos los días 28 y 29 de enero de 2013. Asimismo, participó en un seminario organizado por el Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo que se celebró del 24 al 26 de enero de 2013 en Pierrelaye (Francia) y en el que participaron activistas que viven en la pobreza, trabajadores comunitarios, miembros de la comunidad académica y representantes de ONG y de organismos de las Naciones Unidas, para formular recomendaciones sobre la participación al término de una evaluación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio realizada a lo largo de dos años y medio por personas que viven en la pobreza en 11 países.

10. La Relatora Especial desea expresar su gratitud a todos los Estados y organizaciones de la sociedad civil que aportaron información, y a los expertos, ONG y organismos de las Naciones Unidas que apoyaron este proceso y ayudaron a elaborar el presente informe. Agradece especialmente el apoyo y las orientaciones del Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo.

11. El presente informe presta una atención especial al papel de los Estados en la participación, ya que ellos son los principales responsables de proteger los derechos humanos. No obstante, hay otros actores que desempeñan también una función importante para facilitar y organizar la participación, por lo que el marco basado en los derechos humanos que se presenta no es exclusivo de los procesos gestionados por el Estado. En la última sección se formulan recomendaciones a los Estados sobre medidas concretas que pueden adoptar para respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la participación.

III. Participación, poder y pobreza

12. La falta de poder es una característica universal y básica de la pobreza. La pobreza no es solo la falta de ingresos, sino que se caracteriza más bien por un círculo vicioso de impotencia, estigmatización, discriminación, exclusión y privación material, que se refuerzan mutuamente. La impotencia se manifiesta de distintos modos, pero es básicamente la incapacidad de participar o de influir en las decisiones que afectan profundamente a la propia vida, decisiones que, sin embargo, adoptan actores más poderosos que ni entienden la situación de las personas que viven en la pobreza ni generalmente tienen muy en cuenta sus intereses.

13. El derecho de las personas que viven en la pobreza a participar plenamente en la sociedad y en la adopción de decisiones tropieza con una gran cantidad de obstáculos que agravan la situación, obstáculos de tipo económico, social, estructural, jurídico y sistémico³. Todos ellos tienen que ver con su falta de poder financiero, social y político. La

² Respondieron a los cuestionarios Armenia, Bosnia y Herzegovina (Distrito de Brcko), Bulgaria, Burkina Faso, Eslovenia, Estonia, Francia, Grecia, Guatemala, el Iraq, el Japón, Kazajstán, Kuwait, Lituania, México, Mongolia, Nicaragua, Qatar, Rumania, el Senegal, Serbia, y Túnez. Algunas organizaciones de la sociedad civil también respondieron a un cuestionario similar. Todas las respuestas figuran en: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/ResponsesGovernmentsLivingInPoverty.aspx>.

³ Muchos de ellos son parecidos a los obstáculos con los que se encuentran cuando intentan acceder a otros derechos; véase A/67/278 (2012).

discriminación y el estigma, la incapacidad de hacer valer sus derechos, la falta de ingresos, la desconfianza y el miedo a las autoridades limitan las posibilidades de participar que tienen las personas que viven en la pobreza y sus incentivos para hacerlo. Debido a su condición y a su nulo poder, las personas que viven en la pobreza son también especialmente vulnerables a la corrupción, el clientelismo y la subordinación. Llevado al extremo, las personas pobres o marginadas pueden tener que hacer frente a represalias (procedentes del Estado o de actores no estatales, como dirigentes corruptos de empresas de la comunidad) si expresan su opinión en espacios participativos, represalias que pueden manifestarse en forma de actos violentos o amenazas dirigidos contra ellos o contra sus familias, bienes o medios de subsistencia. A menudo, el hecho de que las personas que viven en la pobreza dependan económicamente de otras personas o grupos más poderosos puede también impedirles participar o expresar su opinión, aún sin amenazas concretas, por miedo a perder sus medios de vida. Este problema se presenta especialmente en sociedades muy jerarquizadas o estructuradas en castas.

14. La privación de medios materiales y la imposibilidad de hacer valer sus derechos crean un círculo vicioso: cuanto mayor es la desigualdad, menor es la participación; y a menor participación, mayor es la desigualdad⁴. Cuando no se recaba activamente ni se facilita la participación de las personas que viven en la pobreza, estas no pueden participar en la adopción de decisiones y, a la hora de formular y aplicar las políticas, sus necesidades e intereses no se tienen en cuenta. Ello agrava su exclusión y frecuentemente perpetúa el privilegio de las élites, que pueden influir directamente en la política, o de los grupos como la clase media, cuya voz tiene una presencia considerable en los medios de difusión y otros espacios públicos. Así pues, la comunidad internacional reconoce que la falta de participación en la adopción de decisiones y en la vida civil, social y cultural es un rasgo que define y causa la pobreza, más que simplemente una consecuencia de esta⁵.

15. Sin duda, el objetivo principal de los derechos humanos es transformar la dinámica del poder existente entre los individuos que conforman la sociedad, a fin de hacer frente a la opresión, subvertir la subordinación y marginación de determinados grupos o personas, y promover la agencia individual (entendida como la capacidad de actuar en defensa de los propios intereses), la autonomía y el respeto de la dignidad inherente a cada ser humano. Una cuestión importante para la teoría y la práctica de los derechos humanos es impedir que los actores poderosos impongan su voluntad o sus intereses a expensas de otros mediante la coacción, la fuerza o la manipulación. En consecuencia, los procesos participativos basados en los derechos humanos no aceptan la dinámica del poder tal cual es, sino que más bien parten de la premisa de que deben eliminarse las diferencias de poder, y tratan de detectar y afrontar explícitamente la desigualdad, incluidos los desequilibrios de poder estructurales y sistémicos existentes en la vida social y económica. Para lograrlo, es necesario conocer el modo en que se manifiesta el poder en un contexto determinado, diagnosticar las relaciones de poder asimétricas, y entender la manera en que se ejerce dicho poder tanto dentro de las comunidades como entre ellas para controlar y excluir a los grupos desfavorecidos.

16. Mediante una participación genuina y efectiva, las personas pueden ejercer su agencia, autonomía y libre determinación. La participación limita también la capacidad de las élites de imponer su voluntad sobre las personas y los grupos que quizás no cuenten con los medios de defender sus intereses. Concebida como un derecho, la participación es un medio de hacer frente a las formas de dominación que restringen la agencia y la libre determinación de las personas, y otorga a las que viven en la pobreza poder sobre las decisiones que afectan a sus vidas, transformando las estructuras de poder existentes en la

⁴ Consejo de Europa *Living in Dignity in the XXIst Century, Poverty and Inequality in Societies of Human Rights: the Paradox of Democracies*, 2013, pág. 125.

⁵ Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (1995), A/CONF.166/9, cap. II, párr. 19.

sociedad y permitiendo un goce de los derechos humanos mayor y compartido de manera más amplia.

17. La participación basada en los derechos es especialmente necesaria para que las personas más pobres y marginadas puedan hacer oír su voz, ya que se fundamenta en los principios de dignidad, no discriminación e igualdad. Por lo tanto, en contraste con algunos procesos supuestamente "participativos" que son puramente formales, simbólicos o llevados a cabo para dar una pátina de legitimidad a políticas predeterminadas, la participación basada en los derechos pretende ser transformadora y no superficial o instrumental, y promueve y exige la participación activa, libre, informada y genuina de las personas que viven en la pobreza en todas las etapas de la formulación, aplicación y evaluación de las políticas que les afectan, basándose en un análisis amplio de sus derechos, capacidad y vulnerabilidades, de las relaciones de poder y las relaciones entre los géneros, y de los papeles que desempeñan los diferentes actores e instituciones⁶.

18. La participación se ha asociado con diversos efectos positivos en los programas de cooperación para el desarrollo, ayuda humanitaria y reducción de la pobreza, tales como la mejora en la evaluación de las necesidades y capacidades, así como en la aplicación y la sostenibilidad. No obstante, hay diversidad de opiniones sobre el grado de repercusión positiva que la participación puede tener en la reducción de la pobreza, y depende del tipo de participación que se estudie y en qué ámbito. En cualquier caso, resulta evidente que en muchos casos los procesos de participación han arrojado resultados positivos por lo que se refiere a enfrentar la pobreza y la exclusión social, en particular al fomentar la organización y la capacidad, reforzar la cohesión social y la gobernanza democrática, y lograr mejores resultados en materia de desarrollo (como una mejora de los servicios)⁷. La participación en procesos como la elaboración de presupuestos o la supervisión de servicios ha aportado beneficios tangibles a personas que viven en la pobreza en casos específicos, pero la participación en sí misma no es un remedio milagroso para reducir la pobreza y, si se quiere alcanzar ese objetivo, debe combinarse con otros elementos como la mejora de los servicios públicos, la educación y los mecanismos de rendición de cuentas⁸.

19. Además, como la participación no es simplemente un medio para alcanzar un fin (por ejemplo la reducción de la pobreza) sino más bien un derecho humano fundamental que tiene valor en y por sí mismo, los resultados más importantes (como el ejercicio de la libre determinación, la conciencia de los derechos, la asertividad y el empoderamiento, y el aumento de la capacidad y el capital social) pueden ser intangibles o difíciles de medir. Si bien se reconocen las ventajas instrumentales que puede tener la participación, el presente informe se centra en la participación como un derecho inherente que tiene como objetivo empoderar a las personas que viven en la pobreza, y en él se pretenden determinar la conducta que los Estados deben tener y las medidas que deben adoptar a fin de respetar, proteger y promover ese derecho para las personas que viven en la pobreza.

20. El presente informe se centra en el valor intrínseco de la participación como derecho fundamental inherente a las personas en virtud de su humanidad. Ese derecho a participar y a ejercer influencia en los procesos de adopción de decisiones que afectan a la propia vida está ligado indisolublemente al concepto más fundamental del ser humano y al objetivo de los derechos: respeto de la dignidad y ejercicio de la agencia, la autonomía y la libre determinación. El derecho a la participación impone a los Estados obligaciones concretas

⁶ ActionAid, *People's Action in Practice: ActionAid's Human Rights Based Approach 2.0*, 2012.

⁷ J. Gaventa y G. Barret, *So What Difference Does it Make? Mapping the Outcomes of Citizen Engagement*, documento de trabajo N° 347 del Instituto de Estudios sobre el Desarrollo, 2010.

⁸ G. Mansuri y V. Rao, *Localizing Development: Does Participation Work?*, Banco Mundial, 2012, pág. 8.

que estos han asumido voluntariamente en varios instrumentos de derechos humanos vinculantes⁹.

21. La participación, cuando se realiza basándose en los derechos, brinda a las personas que viven en la pobreza la oportunidad de ser agentes activos de su propio destino, por lo que tiene una importancia fundamental para reclamar la dignidad. Los testimonios de las personas que viven en la pobreza confirman que la participación genuina y efectiva puede tener efectos importantes: fomentar el respeto de sí mismo y granjearse el de los otros, crear un sentimiento de pertenencia, entrar a formar parte de una red donde uno puede contar su experiencia y sentirse escuchado y apoyado por los otros, recuperar la confianza en sí mismo y elaborar un plan de futuro, y ser reconocido como ser humano¹⁰.

22. El derecho a la participación está estrechamente vinculado con el empoderamiento, que es un objetivo y principio de derechos humanos fundamental. La participación efectiva puede fomentar la capacidad y la conciencia de los derechos, y permite a las personas que viven en la pobreza considerarse miembros de pleno derecho de la sociedad y agentes autónomos, en lugar de verse sometidos a las decisiones adoptadas por otras personas que las consideran objetos de asistencia o meras estadísticas. Como afirmó un activista peruano, "para nosotros, participar es salir de nuestro aislamiento, romper con nuestro silencio y acabar con nuestro miedo... Antes tenía miedo, hoy soy fuerte, no me humillo"¹¹. También puede brindar a las personas que viven en la pobreza la oportunidad de pronunciarse contra la injusticia, la discriminación y el estigma, y de hacerles frente, puede darles la confianza de tratar con funcionarios del gobierno y lidiar con la burocracia. En realidad, ejercer su derecho a la participación puede ser un trampolín que les lleve a reclamar plenamente otros derechos.

23. En último término, el disfrute del derecho a la participación puede beneficiar a toda la sociedad, fomentando la confianza y la solidaridad, creando una mayor cohesión social y contribuyendo a crear sociedades más inclusivas y plurales, y aportando nuevos temas y voces al debate público.

24. No cabe duda de que iniciar y mantener procesos de participación genuina y efectiva exige tiempo, paciencia, recursos y planificación, pero no es una simple opción de políticas que los responsables de formularlas puedan elegir no aplicar. Los Estados (todos los poderes en los planos local, nacional e internacional) tienen una obligación legal de implantar procesos y mecanismos participativos que sean inclusivos, significativos y no discriminatorios, y comprometerse de manera constructiva con los resultados que se obtengan. Todos los Estados pueden, con voluntad política, mejorar el disfrute de ese derecho. La práctica de algunos Estados, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil ha demostrado que es posible que los Estados creen o apoyen mecanismos participativos que logren empoderar a los miembros desfavorecidos de la población y mejorar las políticas. La experiencia pone de manifiesto que las ventajas y las oportunidades compensan los riesgos y las dificultades.

IV. Marco normativo

25. El marco internacional de los derechos humanos afirma el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos y el derecho de las personas afectadas por las decisiones

⁹ Véase la sección IV *infra*.

¹⁰ Basado en la experiencia de personas que viven en la pobreza, expresada en la reunión celebrada por el Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo en Pierrelaye (Francia) en enero de 2013.

¹¹ Movimiento Internacional ATD Cuarto Mundo, *La miseria es violencia: romper el silencio, buscar la paz*, 2012, pág. 60.

más importantes a participar en los procesos correspondientes a la adopción de estas. El derecho a la participación está consagrado en numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 21 y 27), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 13.1 y 15.1), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (arts. 7, 8, 13 c) y 14.2), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (art. 5 e) vi)), la Convención sobre los Derechos del Niño (arts. 12 y 31), la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (arts. 3 c), 4.3, 9, 29 y 30), la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (arts. 41 y 42.2), la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo (arts. 1.1, 2 y 8.2) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (arts. 5, 18, 19 y 41).

26. Esas normas han sido desarrolladas posteriormente por órganos encargados de supervisar la aplicación de los tratados de derechos humanos, que han destacado que la participación debe entenderse de manera amplia y exigen medidas concretas de carácter político, jurídico e institucional. La participación electoral es solo una de las expresiones específicas del derecho a la participación (A/HRC/18/42, párr. 5); si bien unas elecciones libres e imparciales son un componente básico, no bastan para garantizar que quien vive en condiciones de pobreza disfrute del derecho a participar en las decisiones fundamentales que afectan a su vida (E/C.12/2001/10, párr. 12). Según el Comité de Derechos Humanos, el derecho a la participación en la dirección de los asuntos públicos "abarca todos los aspectos de la administración pública y la formulación y aplicación de políticas internacionales, nacionales, regionales y locales" (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, párr. 5). El derecho a la participación requiere de mecanismos participativos de base jurídica, "que den acceso [...] a la información pertinente, el apoyo adecuado [...], información sobre la consideración otorgada a las opiniones [...] y procedimientos de denuncia, recurso o desagravio" (CRC/C/GC/12, párr. 48). La participación no debe ser un acto momentáneo, sino que exige un largo proceso de intenso intercambio sobre la elaboración de políticas, programas y medidas en todos los contextos pertinentes (*ibid.*, párr. 13). Por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha dicho que la participación en los procesos de adopción de decisiones debe formar parte integrante de toda política, programa o estrategia con respecto a los derechos a la salud y al agua (E/C.12/2000/4, párr. 54, y E/C.12/2002/11, párr. 48). El derecho no se limita a la participación en instituciones políticas oficiales, sino también en las actividades civiles, culturales y sociales (A/HRC/18/42, anexo, párr. 5); por ejemplo, el derecho a participar en la vida cultural es también un elemento esencial del derecho a la participación, y los Estados deben adoptar medidas concretas para asegurar su disfrute (E/C.12/GC/21, párr. 39).

27. Todos los derechos humanos son interdependientes e indivisibles, y la participación no es una excepción. Por lo tanto, asegurar la participación efectiva y genuina de las personas que viven en la pobreza exige que el Estado respete, proteja y haga efectivo un amplio conjunto de derechos humanos vinculados entre sí, especialmente la libertad de expresión (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 19; y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 19), la libertad de reunión (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 20; y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 21), la libertad de asociación (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 20; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 22; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 7 c); y Convención sobre los Derechos del Niño, art. 15), el derecho a buscar, recibir y difundir información (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 19; y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 19) y el derecho a la educación, incluido el derecho a la educación en la esfera de los derechos humanos (Pacto Internacional de Derechos Económicos,

Sociales y Culturales, art. 13.1; Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 26.2; Convención sobre los Derechos del Niño, art. 29.1; y Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 24 c)). Todos esos derechos son requisitos previos necesarios para la participación: a fin de participar de manera efectiva, todos los miembros de la población deben poder organizarse, reunirse, expresarse sin intimidación ni censura, conocer los hechos y argumentos pertinentes, ser conscientes de sus derechos, y tener las competencias y la capacidad necesarias. Para asegurar la rendición de cuentas y el acceso a recursos y reparación en los casos en que se vulneren los derechos, los Estados partes deben también velar por que todos los miembros de la población tengan un acceso efectivo a la justicia, incluidos el derecho a un juicio con las debidas garantías (Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 8 y 10; y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 14) y el derecho a un recurso efectivo (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 3) (A/67/578).

28. En lo que respecta al derecho a la información, los Estados han de hacer todo lo posible para asegurar el acceso fácil, rápido, efectivo y práctico a la información que pueda ser de interés público, entre otros medios, poniendo dicha información a disposición de la opinión pública e instituyendo los procedimientos necesarios que permitan el acceso rápido, efectivo, práctico y fácil a la información. Las tasas impuestas no deben constituir un obstáculo no razonable para acceder a la información, y debe existir un sistema de recurso para los casos en que se deniegue el suministro de información (CCPR/C/GC/34).

29. La educación es un derecho humano fundamental en sí mismo y un medio por el que los adultos y los niños desfavorecidos pueden salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades (E/C.12/1999/10, párr. 1). El derecho a la educación, tal como se pone de manifiesto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, implica concretamente que "la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre"; por lo tanto, los programas educativos deben transmitir los conocimientos necesarios para permitir la plena participación, en pie de igualdad, en las comunidades locales y nacionales (E/C.12/GC/21, párr.27).

30. En consecuencia, los Estados tienen obligaciones positivas, con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos, de establecer mecanismos específicos a todos los niveles pertinentes para asegurarse de que todas las personas interesadas tengan la oportunidad *de facto* de participar en la dirección de los asuntos públicos y en las decisiones que puedan afectarles (A/63/274, párr. 22). Esto es especialmente importante para las personas que viven en la extrema pobreza, quienes pueden carecer de la fuerza, los conocimientos o la educación necesarios para realizar una aportación significativa a la dirección de los asuntos públicos.

Otras fuentes del derecho internacional

31. Además de los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas, otros diversos marcos jurídicos se refieren también a la participación. Si bien no se centran específicamente en la participación de las personas que viven en la pobreza, esos otros marcos pueden ayudar igualmente a determinar el contenido jurídico del derecho a la participación. Por ejemplo, la Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Convención de Aarhus) regula los derechos procedimentales para la adopción de decisiones por los Estados partes. Vincula los derechos medioambientales con los derechos humanos y, en particular, el derecho a la participación¹², y se basa en tres pilares: el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la

¹² S. Stec y S. Casey-Lefkowitz, *The Aarhus Convention: an Implementation Guide*, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2000, pág. 1.

justicia en asuntos ambientales. La Convención establece unos requisitos mínimos para la participación del público en las distintas categorías de la adopción de decisiones en asuntos ambientales, entre los que figuran: a) la notificación puntual y efectiva al público interesado; b) plazos de tiempo razonables para la participación, incluida la previsión de la participación en una etapa inicial; c) el derecho del público interesado a inspeccionar de manera gratuita la información pertinente al proceso de adopción de decisiones; d) la obligación del órgano decisorio de tener debidamente en cuenta el resultado de la participación del público; y e) la rápida notificación al público de la decisión, y la puesta a disposición de la opinión pública del texto de la decisión y de las razones y consideraciones que la fundamentan¹³.

32. El Convenio N° 169 (1989) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes se centra en la participación de los pueblos indígenas en la adopción de decisiones y es la única convención internacional que impone a los gobiernos la obligación de consultar directamente con las comunidades¹⁴. Afirma que la consulta con los pueblos indígenas debe realizarse mediante procedimientos adecuados, de buena fe y a través de las instituciones representativas de esos pueblos; los pueblos involucrados deben tener la oportunidad de participar libremente en todos los niveles de la formulación, aplicación y evaluación de las medidas y los programas que les afecten directamente. El Convenio N° 169 de la OIT especifica también las circunstancias individuales en las que es obligatorio consultar con los pueblos indígenas y tribales. En particular, la reubicación o el desplazamiento de la comunidad deben producirse únicamente con su "conocimiento libre e informado".

33. Las consultas, si no se realizan con las instituciones o las organizaciones indígenas y tribales que sean verdaderamente representativas de los pueblos en cuestión, no cumplirán los requisitos del Convenio. En particular, al aplicar el Convenio, varios fallos de tribunales nacionales y regionales han concluido que la falta de participación de grupos indígenas en consultas o procesos de adopción de decisiones vulneraba sus derechos y, en consecuencia, se han emitido órdenes judiciales imponiendo un amplio conjunto de medidas que van desde la invalidación de proyectos gubernamentales aprobados, especialmente en los sectores de la minería, la silvicultura y la energía, hasta recursos para las personas afectadas¹⁵.

34. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, si bien no es jurídicamente vinculante, desarrolla en mayor medida la importancia del consentimiento libre, previo e informado en asuntos de importancia fundamental para los derechos, la supervivencia y la dignidad de los pueblos indígenas¹⁶, basándose en su derecho a la libre determinación. "Libre" significa sin coacción, intimidación ni manipulación; "previo" implica antes de realizar la actividad o adoptar la decisión, con tiempo suficiente para que los pueblos indígenas puedan llevar a cabo su propio proceso de adopción de decisiones; "informado" exige que se proporcione información objetiva, exacta y completa en relación con la actividad, presentada de manera y forma comprensible para los pueblos indígenas (A/HRC/18/42, anexo, párr. 25).

¹³ J. Foti y otros, *Voz y opción: abriendo la puerta a la democracia ambiental*, Instituto de Recursos Mundiales, 2008, pág. 19.

¹⁴ J. Foti y L. de Silva, *Un lugar en la mesa: la inclusión de los grupos vulnerables en las decisiones relativas al desarrollo y el medio ambiente*, Instituto de Recursos Mundiales, 2010, pág. 4.

¹⁵ Véase, por ejemplo, OIT, *Aplicación del Convenio N° 169 de la OIT por tribunales nacionales e internacionales en América Latina – una recopilación de casos*, 2009.

¹⁶ Véanse, por ejemplo, los artículos 10, 11, 19, 28, 29 y 32.

V. El enfoque de la participación basado en los derechos humanos

35. Si bien el marco jurídico vigente no especifica cómo lograr y apoyar la participación de las personas que viven en la pobreza, una interpretación sistemática y teleológica¹⁷ de varias normas y principios de derechos humanos puede servir de orientación al respecto. En la presente sección se analizan varios principios básicos de derechos humanos para determinar cómo se ha de entender y hacer realidad el derecho a la participación de las personas que viven en la pobreza desde una perspectiva de los derechos humanos. En la sección siguiente se formulan recomendaciones concretas a los Estados sobre cómo llevar a la práctica estos principios.

36. Los principios de derechos humanos que figuran a continuación deben regir todos los procesos participativos, incluidos el diseño, la formulación, la ejecución, el seguimiento y la evaluación. En cada epígrafe se dan una serie de orientaciones al objeto de ilustrar el tipo de medidas específicas que requeriría el principio en cuestión para articular un proceso participativo en conformidad con los derechos humanos, incluyente y accesible para las personas que viven en la pobreza. Las directrices que aquí figuran se citan a título ilustrativo¹⁸ y quizá no sean válidas o pertinentes en cualquier circunstancia.

A. Respeto por la dignidad, la autonomía y la agencia

37. La dignidad es lo que fundamenta todos los derechos humanos y está íntimamente ligada a los principios de igualdad y de no discriminación. La participación basada en los derechos humanos puede servir para que las personas que viven en la pobreza recuperen su dignidad y su autonomía en la medida en que les permite granjearse un lugar como agentes activos con derechos y responsabilidades, y posibilita su agencia en las decisiones que afectan directamente a sus vidas.

38. Todo proceso o estrategia de participación debe darse en el respeto de la dignidad propia de quienes viven en la pobreza y valorar los conocimientos, la experiencia y la aportación de cada persona. La participación ha de basarse ante todo en la premisa de que cada persona es un interlocutor válido que puede aportar conocimientos únicos y valiosos. Los procesos participativos deben partir de las ideas y perspectivas de quienes viven en la pobreza y valorarlas como corresponde, en vez de dar por sentado que se ajustarán a las suposiciones, los métodos o la forma de pensar de los funcionarios¹⁹.

39. Un proceso participativo que respeta plenamente la dignidad y la autonomía de quienes viven en la pobreza es aquel que resulta provechoso para esas personas y les permite ejercer su influencia sobre el resultado final. Debe incluirlas en todas las fases de los procesos de toma de decisiones para darles la oportunidad de definir las prioridades o cuestionar el programa de actividades previstas de manera fundamental.

¹⁷ Artículo 31 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados.

¹⁸ Debido a la naturaleza y las limitaciones del presente documento, esta sección trata en general del disfrute del derecho a la participación de las personas que viven en la pobreza. Harían falta medidas adicionales para facilitar la participación de algunos grupos o individuos concretos como los niños, las personas de edad, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas. En el presente informe no se describen dichas medidas específicas.

¹⁹ P. Beresford y M. Hoban, *Participation in Anti-poverty and Regeneration Work and Research: Overcoming Barriers and Creating Opportunities*, Joseph Rowntree Foundation, 2005, pág. 34.

B. No discriminación e igualdad

40. Todos los seres humanos deben poder disfrutar y ejercer sus derechos humanos en condiciones de igualdad y sin discriminación de tipo alguno. El principio de igualdad y no discriminación establece que todas las personas deben tener oportunidades iguales y efectivas de dar a conocer su opinión a otros miembros de la sociedad y de participar en los procesos de toma de decisiones. Se debe procurar de manera especial que determinados grupos víctimas de formas estructurales de discriminación (como las mujeres, las minorías étnicas y las personas con discapacidad, entre otros grupos) tengan las mismas oportunidades de expresar su opinión, entre otros medios destinando recursos, mecanismos y estrategias específicas a tal fin.

41. La no discriminación y la igualdad son elementos fundamentales del marco internacional de derechos humanos²⁰. Estos principios deben respetarse en todas las fases del proceso participativo, desde la selección de los participantes hasta la evaluación.

42. Las personas que viven en la pobreza son objeto de discriminación por la propia pobreza (E/C.12/GC/20, párrs. 34 y 35) y muchas veces también porque pertenecen a otros sectores desfavorecidos de la población, como los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, las minorías étnicas y las personas que viven con el VIH/SIDA, entre otros. Se debe dedicar especial atención a defender el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres²¹. Durante las fases de diseño, ejecución y seguimiento de los procesos participativos, los Estados deben tener presentes las diferentes experiencias de hombres y mujeres y las relaciones de poder entre ambos sexos en la comunidad. Deben tener en cuenta las múltiples formas de discriminación que experimentan las mujeres y atender a sus necesidades específicas en cada momento de la vida (infancia, adolescencia, madurez y vejez). Los procesos participativos también deben tomar en consideración las responsabilidades de quienes se encargan de las tareas de cuidado sin reforzar los patrones de discriminación ni los estereotipos negativos.

43. Aun cuando existen mecanismos participativos, las personas que viven en la pobreza tienen serias dificultades para usarlos o ejercer su influencia a través de ellos²² por falta de información, una educación escasa o analfabetismo. A nivel logístico, los procesos participativos frecuentemente exigen un tiempo y unos recursos que quienes viven en la pobreza sencillamente no tienen; por ejemplo, puede que deban costearse el transporte para llegar al lugar de la reunión, encontrar a alguien que cuide de sus hijos o ausentarse del trabajo, con el consiguiente descuento en su remuneración de esas horas. Muchas de estas personas viven en lugares rurales apartados y no hablan el idioma oficial, por lo que puede resultarles difícil acceder a información sobre los procesos participativos o llegar a los puntos de reunión.

44. El principio de igualdad y de no discriminación requiere una intervención afirmativa para lograr que todos tengan las mismas oportunidades de participación. Para ello es preciso identificar los obstáculos que impiden la participación de los grupos vulnerables y desfavorecidos y poner los medios para eliminarlos con el fin de lograr una igualdad

²⁰ Véanse, por ejemplo, Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 2; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 2 y 26; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2.2; Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, art. 1; Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 1; Convención sobre los Derechos del Niño, art. 2; y Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, art. 5.

²¹ Véanse, por ejemplo, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 3; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 3; y Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, art. 1.

²² Véase Mansuri y Rao, *Localizing development*, pág. 5.

sustantiva. Un enfoque de derechos humanos requiere tomar medidas para eliminar las asimetrías de poder a nivel comunitario y los obstáculos físicos, económicos, jurídicos, culturales y políticos que impiden a los grupos marginados ejercer su derecho a la participación. Los procesos participativos no deben limitarse a evitar que se perpetúen las asimetrías de poder en las comunidades, sino que deben servir para que los miembros más desfavorecidos y excluidos de la comunidad puedan participar con carácter prioritario.

45. No basta con lograr que en los espacios de toma de decisiones existentes haya más personas que viven en la pobreza. Para que estas personas ejerzan su derecho a la participación se las debe involucrar realmente desde el principio mismo del proceso, incluido el momento en que se fijan las prioridades, teniendo en cuenta varios riesgos políticos (como la cooptación y la manipulación).

46. Antes de poner en marcha el proceso participativo, los Estados y otros facilitadores deben plantearse y facilitar los recursos, estrategias y mecanismos específicos necesarios para posibilitar la participación de quienes viven en la pobreza, en particular de los más marginados y excluidos. Para impedir la discriminación, habrá que formar y educar a los funcionarios para que eviten estigmas y estereotipos.

47. Toda comunidad o grupo demográfico tiene su propia dinámica de poder; incluso los mecanismos participativos destinados a las personas que viven en la pobreza pueden ser copados por una "élite" de individuos con más poder dentro de una comunidad. Los procesos en los que no se haga por llegar a los grupos nuevos y marginados reforzarán el *statu quo*, socavando el principio de igualdad. Por eso, para evitar que los grupos dominantes acaparen los procesos participativos por cooptación, los funcionarios deben seguir una formación que les permita detectar y entender cómo se ejerce el poder para controlar y excluir a los grupos desfavorecidos. Su cometido será emitir un diagnóstico sobre las relaciones de poder y contrarrestarlas, asegurándose de que sus propios actos no reproducen o legitiman la dinámica de poder en cuestión.

48. Es preciso crear mecanismos de coordinación de la participación adecuados que sean participativos en sí mismos. En términos de inclusión e identificación de los participantes, los destinatarios de los programas se deben definir pensando en garantizar la participación de todos aquellos interesados que se sientan o se vean afectados por la política, la decisión o el programa de que se trate. Los principios de no discriminación y de igualdad exigen que se identifique a los participantes siguiendo una dinámica transparente y proactiva que debe consistir, entre otras cosas, en analizar o ubicar a los interesados para localizar a los grupos vulnerables o desfavorecidos a los que afectarían los efectos de la decisión, además de identificar y hacer participar desde el principio a los grupos y las comunidades más marginadas, teniendo en cuenta los obstáculos existentes, y dedicar recursos para llegar a ellas²³.

49. Partiendo del principio de igualdad entre mujeres y hombres, los preparativos deben incluir un análisis de género, y se ha de brindar a los miembros de ambos sexos la oportunidad de expresar sus opiniones, en particular, si es necesario, mediante consultas específicas (por ejemplo, espacios exclusivamente femeninos) y actividades de apoyo. Los procesos de identificación de los participantes no deben depender de las élites comunitarias de una manera que pudiera reforzar las desigualdades existentes, por ejemplo si se exigiera un certificado emitido por funcionarios o por las élites comunitarias que indique que la persona podría verse "afectada" por las consecuencias de una decisión²⁴. Las ONG que mejor conocen y más relación tienen con la comunidad pueden ayudar a identificar a los miembros más excluidos y contribuir a su inclusión y su participación.

²³ Foti y de Silva, *A Seat at the Table*, pág. 15.

²⁴ *Ibid.*, pág. 11.

50. Además, los principios de igualdad y de no discriminación hacen necesario que los procesos y los mecanismos participativos cumplan los requisitos de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.

51. En el contexto de la participación, se entiende que hay disponibilidad si existen canales de participación y acceso a la información y mecanismos de rendición de cuentas en cantidad (y de calidad) suficiente para satisfacer las necesidades de la comunidad en cuestión.

52. Los mecanismos, las oportunidades y los procesos deben ser física y económicamente accesibles para todos, sin discriminación y sin que ello suponga un coste o un riesgo desproporcionado. Esto significa que se deben eliminar los obstáculos que impiden participar a los más pobres y a los más marginados, incluidos los que vienen a añadirse o a solaparse por motivos de edad, discapacidad, etnia, idioma, ubicación geográfica y otros factores.

53. Los mecanismos, los procesos y los canales de participación deben poder adaptarse al contexto local en función de las necesidades específicas de las comunidades o los individuos en los diferentes contextos sociales y culturales, así como a la evolución de los contextos y las normativas locales, nacionales e internacionales.

54. En términos de aceptabilidad, los procesos y los canales de participación e información y los mecanismos de rendición de cuentas deben respetar en su diseño y ejecución los valores, las normas y las prácticas culturales de todos los grupos que los soliciten y los utilicen. Deben respetar igualmente la diversidad, por lo que tendrán que usar la terminología y las referencias aceptadas por la comunidad, y también debe ser culturalmente apropiado para la comunidad el espacio dedicado a los procesos participativos.

55. Por ejemplo, por lo que se refiere a la accesibilidad, los organizadores deben procurar que el lugar elegido para las reuniones no tenga un efecto excluyente ni obstaculice la participación de las personas que viven en la pobreza. Los procesos que se desarrollen a nivel comunitario permitirán reducir los costes y el tiempo de desplazamiento de los participantes, con lo que su intervención será más probable. Los procesos participativos también deben incluir a las comunidades rurales apartadas. Los organizadores deben anunciar el proceso con suficiente antelación a través de un medio de comunicación apropiado, que variará en función de la comunidad de que se trate, según los principios de aceptabilidad y adaptabilidad. Se han de considerar las vías de comunicación tradicionales y personales, ya que quizá haya más posibilidades de que la información llegue a las personas que viven en la pobreza por estos canales que a través de boletines o anuncios oficiales publicados en un sitio web.

56. Asimismo, los organizadores deben preguntar a las personas para encontrar una hora a la que celebrar las reuniones que no les reste posibilidades de remuneración salarial ni vaya en detrimento de sus responsabilidades de cuidado (por ejemplo, después del horario normal de trabajo y durante las temporadas en que los trabajadores migrantes están disponibles y en casa)²⁵. Los organizadores y los facilitadores deben formarse para entender el contexto social, cultural y político, fomentar la confianza y el respeto, ser imparciales y motivar y apoyar a los participantes. También es posible que tengan que realizar actividades de fomento de la capacidad con los participantes antes del proceso principal.

57. Para asegurar la participación equitativa de las personas que viven en la pobreza, se debe reembolsar a los participantes todos los costes derivados de su asistencia a las reuniones, incluidos los costes incurridos por adelantado, los costes ocultos y los costes de

²⁵ *Ibid.*, pág. 19.

oportunidad. Como mínimo, se les reembolsarán los costes de transporte, y si fuera necesario, su tiempo, y se pondrá a su disposición un servicio de guardería *in situ*. Los organizadores deben crear un ambiente de seguridad. Los procedimientos de participación deben dar cabida a la expresión plena de las opiniones de las personas que viven en la pobreza, de forma oportuna y sobre la base de un entendimiento completo de las cuestiones en juego, para que puedan influir en el resultado²⁶.

58. Las relaciones de poder sociales e intracomunitarias se han de reconocer y explicar abiertamente²⁷ al comenzar el proceso para afrontar los factores que suelen obstruir el debate y que impiden que salgan a relucir cuestiones de desigualdad en los ámbitos de toma de decisiones. Teniendo en cuenta los diferentes tipos de relaciones de poder (visibles, ocultas e invisibles) y las necesidades particulares de los grupos marginados, los funcionarios y los promotores deben adoptar las medidas necesarias para que estos grupos puedan organizar y expresar francamente sus opiniones y se hagan oír. En aras de una igualdad sustantiva y plena en el disfrute del derecho a la participación y para facilitar la expresión plena y libre (sobre todo en comunidades muy patriarcales o estratificadas socialmente), se deben celebrar reuniones separadas con los grupos excluidos o vulnerables. Por ejemplo, en algunas comunidades puede que convenga separar a los participantes por grupo de edad y sexo. No obstante, para no ahondar la exclusión, habrá que llevar los debates a una reunión plenaria central en los momentos críticos para que todos los grupos puedan poner en común sus análisis e iniciativas²⁸. Del mismo modo, aunque puede que las dinámicas de poder exijan reuniones y procesos separados que posibiliten la plena participación y la libre expresión de las personas que viven en la pobreza, cuando corresponda, los mecanismos de participación deben brindar a los miembros de los diferentes grupos sociales la oportunidad de interactuar e intercambiar puntos de vista.

59. El formato y el nivel de formalidad de la reunión no debe tener un efecto distanciador ni ser difícil de negociar para quienes viven en la pobreza. Los organizadores deben dejar suficiente tiempo a los participantes para debatir y llegar a un consenso o a una postura común a partir de la que elaborar mensajes representativos y legítimos. La metodología del proceso no debe basarse por completo en el medio escrito para no excluir a quienes no sepan escribir ni leer o lo hagan mal. Conviene usar, en cambio, métodos más incluyentes y accesibles que comprendan medios diversos como los pictogramas o el teatro. La accesibilidad y la adaptabilidad implican que las reuniones deben celebrarse en el idioma minoritario que convenga a la comunidad en caso necesario y, si no es posible, debe haber intérpretes con una buena formación.

C. Transparencia y acceso a la información

60. Desde una perspectiva de los derechos humanos, el acceso efectivo a la información pública es una condición que ha de darse para el ejercicio de otros derechos humanos. El ejercicio del derecho a la participación depende de la transparencia y el acceso a información completa, actualizada y comprensible. Es preciso que las personas tengan la capacidad y la oportunidad de usar la información, entiendan cuáles son sus derechos y puedan evaluar la calidad de los servicios, las políticas o los programas en cuestión. La transparencia es básica para que los titulares de derechos tengan plena conciencia de los objetivos y el alcance del proceso, y sepan también qué otros actores participan y cuál es su papel y su nivel de influencia.

²⁶ A/HRC/18/42, anexo, párr. 8.

²⁷ Beresford y Hoban, *Participation in Anti-poverty and Regeneration Work and Research*, pág. 34.

²⁸ ActionAid, *People's Action in Practice*, pág. 59.

61. Los organizadores deben facilitar información y herramientas aptas con suficiente antelación para que los individuos puedan tomar decisiones informadas en cada fase del proceso participativo. No basta con proporcionar información, sino que esta debe cumplir además los principios de accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Esto quiere decir que la información debe facilitarse de una manera accesible para los más pobres y desfavorecidos, teniendo presentes sus dificultades, en particular el analfabetismo y las barreras idiomáticas. Además debe ser gratuita, pertinente, actual y comprensible y estar disponible sin términos o jerga técnica en los idiomas locales. Las actividades de divulgación y difusión deben ajustarse al contexto local y utilizar canales que permitan llegar a los más pobres, por ejemplo, en forma no escrita y a través de anuncios radiofónicos o teatro comunitario.

62. Los organizadores deben celebrar reuniones preliminares con bastante antelación para decidir los parámetros, metas, objetivos y alcance, con la intervención de los posibles participantes. También deben acordar por adelantado con los participantes formas aceptables de facilitación, presidencia y liderazgo²⁹. Deben explicar a los posibles participantes el nivel y el tipo de participación que se ofrece, así como las funciones y responsabilidades de los facilitadores, las personas que formulan políticas, los participantes y otros interesados.

63. Cuando los participantes se reúnen por primera vez, se deben aclarar y acordar los objetivos y el alcance del proceso, fijando expectativas realistas y aclarando las posibles limitaciones. Los participantes deben saber por qué han sido invitados a participar y cómo se emplearán sus opiniones, y debe quedarles claro cuánta influencia pueden esperar tener en el resultado final. También se les debe indicar qué otras consideraciones y actores entran en el proceso. Debe haber un mecanismo o unos procedimientos que permitan a los participantes solicitar y acceder fácilmente a la información adicional que les parezca necesaria.

64. Una vez el órgano competente haya adoptado una decisión, se la deberá notificar rápidamente a los participantes y al público; tanto el texto de la decisión como las justificaciones conexas deben hacerse públicas a través de medios accesibles a las personas que viven en la pobreza. Además, los informes sobre el proceso y las reuniones celebradas deberán facilitarse en todos los idiomas que corresponda de manera accesible, sin dejar por ello de respetar la confidencialidad.

D. Rendición de cuentas

65. La rendición de cuentas es un aspecto fundamental del enfoque de los derechos humanos por lo que respecta a la participación. La participación entendida como derecho implica que hay personas con derechos y personas con obligaciones que pueden y deben rendir cuentas si no respetan, protegen y hacen efectivo ese derecho. A tal efecto, la población debe tener acceso a los procedimientos y las instituciones de reparación o recurso, así como a los mecanismos que velan por que el Gobierno respete el derecho de acceso a la información y el derecho a la participación³⁰.

66. Los organizadores deben asegurarse de que existan mecanismos eficaces de denuncias antes de que empiece el proceso. Las obligaciones y la cadena de responsabilidades en la toma de decisiones, así como el propio proceso, deben quedar claros desde el principio, y los participantes deben estar al tanto de sus derechos y obligaciones. Los participantes deben evaluar periódicamente el proceso mediante

²⁹ Beresford y Hoban, *Participation in Anti-poverty and Regeneration Work and Research*, pág. 27.

³⁰ Foti y otros, *Voice and Choice*, pág. 9.

indicadores derivados de sus prioridades. Cuando sea pertinente, el proceso tendrá que ser supervisado por asesores independientes.

67. Al concluir el proceso, se debe presentar una evaluación final de lo que se ha acordado y lo que no, para su examen y aceptación con los participantes³¹, así como información sobre los siguientes pasos en el proceso de toma de decisiones y los responsables de ellos. La confidencialidad respecto de los participantes debe respetarse en el informe final o el resumen del proceso.

68. A un proceso participativo debe seguirle una actividad concertada y una evaluación participativa. Quienes viven en la pobreza deben tener acceso efectivo a los mecanismos de reparación para poder exigir responsabilidades a quienes toman las decisiones si les parece que no han tenido lo bastante en cuenta los resultados del proceso participativo o para interponer recursos en caso de abuso. También debería haber mecanismos de rendición de cuentas accesibles para protestar contra las políticas o los programas puestos en marcha con un déficit de participación. Debe tratarse de mecanismos accesibles y adaptables; por ejemplo, tendría que facilitarse una variedad de canales gratuitos, según fuera necesario, en función de las necesidades y las dificultades de las personas que viven en la pobreza. Los mecanismos de denuncias y reparación deben contar con recursos suficientes y han de ser culturalmente apropiados y estar diseñados para facilitar la participación más amplia posible de los grupos vulnerables y desfavorecidos, sobre todo mujeres.

69. Para los Estados, la participación de las personas que viven en la pobreza en las decisiones que afectan a sus vidas es una obligación legal más que una opción política. Una persona no puede verse excluida de participar, ni se le puede "retirar la invitación" a hacerlo, por ejemplo, si lo que dice cuestiona el *statu quo*. Debe ser posible hacer efectivo el derecho a la participación e impugnar ante los tribunales el déficit de participación. Por lo tanto, todo proceso participativo basado en los derechos exige que existan leyes, políticas, instituciones, procedimientos y mecanismos de reparación adecuados que permitan pedir cuentas en caso de déficit, exclusión, manipulación y cooptación de la participación. Deben ser mecanismos transparentes, que se ajusten a los criterios de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Por último, los responsables de la formulación de políticas y los funcionarios públicos deben estar obligados a responder a las demandas del pueblo.

70. La cuestión de quién puede erigirse en representante legítimo de las personas que viven en la pobreza es un asunto sumamente delicado. Idealmente, quienes viven en la pobreza deberían intervenir directamente en todos los procesos de toma de decisiones (véase el apartado E). No obstante puede que los representen agentes de la sociedad civil, como facilitadores o trabajadores comunitarios, en cuyo caso estos serán plenamente responsables de su trabajo frente a la comunidad. También se les deben pedir cuentas si hacen mal uso de su posición, cometen un abuso de confianza o se exceden en su mandato.

E. Empoderamiento

71. Desde la perspectiva de los derechos humanos, la participación debe tener como fin último el empoderamiento. Por ello, no debe ser extractiva ni instrumental, sino que debe estar dirigida a incrementar la capacidad, el capital social, la confianza y los conocimientos de las personas que viven en la pobreza, y a dar a conocer a esas personas los derechos que las asisten.

³¹ R. McGee y A. Norton, *Participation in Poverty Reduction Strategies: A Synthesis of Experience with Participatory Approaches to Policy Design, Implementation and Monitoring*, Documento de trabajo N° 109 del Instituto de Estudios sobre el Desarrollo, 2000, pág. 70.

72. En la actualidad, muchos procesos participativos se limitan a la "consulta": una autoridad superior divulga información a los miembros del público o la obtiene de ellos. Los procesos participativos que no se diseñan ni ponen en práctica con una perspectiva de derechos humanos pueden, de hecho, tener un efecto contrario al del empoderamiento, y servir para la exclusión o para reforzar las estructuras de poder existentes. En cambio, la participación basada en los derechos humanos constituye una herramienta importante para empoderar a las personas que viven en la pobreza, pues les permite usar su voz para influir en los procesos de toma de decisiones que les afectan.

73. Existe una distinción importante, por lo que respecta al potencial de empoderamiento, entre los espacios de políticas cerrados, aquellos en los que se participa por invitación y los establecidos por los propios interesados³². Los espacios creados para influir en las políticas no deben estar cerrados ni predeterminados, sino que deben permitir que las ideas surjan desde la propia base³³, y la participación debe producirse en una fase del proceso lo bastante temprana para contribuir al establecimiento de las prioridades e influir en las deliberaciones, la elaboración y los resultados. La participación no debe limitarse a los asuntos marginales o periféricos, sino que debe centrarse en las cuestiones fundamentales, como podrían ser los servicios públicos, los presupuestos o la política fiscal. El empoderamiento debe ser uno de los objetivos principales y expresos de la participación, para lo que habrá de ofrecer un proceso de aprendizaje participativo gracias al cual las personas puedan analizar los problemas locales y elaborar soluciones que utilicen y promuevan los derechos.

74. Para que se dé una participación efectiva, es indispensable contar con una base de ciudadanos instruidos e informados que conozcan sus derechos. En particular, se debe empoderar a las personas que viven en la pobreza para hacer efectiva su participación. Por consiguiente, es fundamental dotar a las personas que viven en la pobreza de una mayor capacidad de implicarse en los procesos participativos, para lo cual habrá que promover en ellas el pensamiento crítico y la capacidad de analizar y hacer frente a las estructuras de opresión y las relaciones de poder. Su empoderamiento debe servir para que estas personas determinen cuáles son las causas fundamentales de su marginación y para que pasen a la acción (de forma individual o colectiva) con el fin de formular reivindicaciones y hacer efectivos sus derechos. Esto requiere, entre otras cosas, actividades de educación en la esfera de los derechos humanos y otras formas de fomento de la capacidad³⁴, que deben estar incorporadas en todo proceso participativo y empezar antes de que el proceso comience. Puede tratarse, por ejemplo, de cursos para hablar en público, actividades de educación en los derechos humanos, talleres o campañas de divulgación de información.

75. En la medida de lo posible, las personas que viven en la pobreza deben poder fijar los términos del debate y elegir los temas a tratar. Los facilitadores deben hacer posible la participación, especialmente en lo que respecta a los más desfavorecidos y excluidos, pero no deben dominar ni "dirigir" demasiado el debate.

76. Deben someterse a examen y debate las decisiones sustantivas³⁵, como las cuestiones presupuestarias y de distribución de recursos. Los estudios muestran que es más probable obtener una participación dinámica si el control de los recursos está próximo a la

³² L. VeneKlasen y otros, *Rights-based Approaches and Beyond: Challenges of Linking Rights and Participation*, documento de trabajo N° 235 del Instituto de Estudios sobre el Desarrollo, 2004, pág. 5.

³³ Instituto de Estudios sobre el Desarrollo, *What Do We Know About How to Bring the Perspectives of People Living in Poverty into Global Policy-making?* 2012, pág. 3.

³⁴ ACNUDH, Principios y directrices para la integración de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza, pág. 32.

³⁵ Development Research Centre on Citizenship, Participation and Accountability, *Blurring the Boundaries: Citizen Action Across States and Societies*, 2011, pág. 45.

población local, proximidad que es también crucial para determinar si la participación influirá en la vida de las personas³⁶. Las personas que viven en la pobreza deben contar con un espacio donde criticar todos los elementos de un programa o proyecto, así como el ideario o las razones que lo sustentan. Por ejemplo, la prestación de un servicio puede tener lugar principalmente en el ámbito local, pero las decisiones importantes sobre la asignación de recursos, la estructura de la prestación del servicio, etc., pueden estar tomándose a nivel central. Por lo tanto, una participación auténtica requiere que el público pueda debatir y criticar ambos elementos de la ecuación.

77. Las ONG, especialmente las organizaciones de nivel popular, son importantes para apoyar y facilitar la participación de las personas que viven en la pobreza, pero no poseen un poder de representación. El personal o los voluntarios de las ONG o de las organizaciones de la sociedad civil no deben ser considerados automáticamente "representantes" o "portavoces" de las personas que viven en la pobreza, sino que deben ejercer de facilitadores y promotores con el objetivo último de dar a esas personas la posibilidad de expresarse e influir, con arreglo a las condiciones que ellas mismas establezcan, en el proceso de adopción de decisiones. El personal y los voluntarios de estas organizaciones también pueden ayudar a la comunidad a organizar y empoderar a las personas que viven en la pobreza, dotándolas de competencias y conocimientos que propicien una participación más activa y una expresión libre.

78. En lugar de limitarse a organizar reuniones para obtener información, los facilitadores y organizadores deben adoptar medidas para aumentar la capacidad de los participantes y fomentar un mejor disfrute de sus derechos, como el derecho a la educación y a la libertad de expresión. Deben aprovecharse las oportunidades de organizar talleres o cursos relacionados con las necesidades de los participantes, como podrían ser cursos de alfabetización o liderazgo. Podría resultar útil recabar la participación de las organizaciones locales en las actividades de fomento de la capacidad organizativa local. Los facilitadores también pueden ayudar a los participantes a establecer vínculos útiles, tanto horizontales con otras comunidades o grupos comunitarios, como verticales con personas en puestos de responsabilidad y con los funcionarios competentes, por ejemplo en el gobierno local.

79. Las labores de evaluación y seguimiento deben ser colaborativas. La vigilancia debería ser asunto de los propios participantes, basándose en los indicadores fijados por ellos mismos en función de sus prioridades y el análisis de los cambios. Dado que trabajar con personas que viven en la pobreza requiere un proceso de larga duración, y no basta con una intervención aislada³⁷, una "consulta" no debe constituir nunca un objetivo en sí misma, sino que debe ser parte de un proceso continuo que ofrezca a las personas que viven en la pobreza diversas posibilidades de ejercer su derecho a la participación, y que exija a los responsables de la adopción de decisiones que examinen detenidamente las opiniones expresadas. Deben dedicarse recursos a hacer que los mecanismos de participación sean duraderos y puedan sustentarse de manera autónoma, por ejemplo formando a facilitadores procedentes de las capas populares e invirtiendo en ellos. Deben crearse y promoverse foros para el diálogo frecuente entre los encargados de formular las políticas y las personas que viven en la pobreza.

³⁶ R. McGee, *Legal Frameworks for Citizen Participation: Synthesis Report*, Logolink, 2003, pág. 54.

³⁷ X. Godinot y Q. Wodon (eds.), *Participatory Approaches to Attacking Extreme Poverty*, documento de trabajo N° 77 del Banco Mundial, 2006, pág. 8.

VI. Recomendaciones a los Estados: marco operacional para velar por la participación genuina de las personas que viven en la pobreza

80. Las personas que viven en la pobreza tienen derecho a participar en el diseño, la aplicación y el seguimiento de las intervenciones referidas a la pobreza y demás políticas, programas e intervenciones que afecten a sus vidas, y a pedir cuentas a los responsables. Si la participación se examina desde la óptica de las normas y los principios de derechos humanos, es posible vislumbrar el enfoque y las medidas necesarias para lograr la participación efectiva y genuina de las personas que viven en la pobreza.

81. Tomando como base el marco de derechos humanos ya descrito, la presente sección contiene orientaciones prácticas para los Estados sobre cómo hacer efectivo el derecho a la participación de las personas que viven en la pobreza. No es posible ni deseable formular directrices universales detalladas, pues la participación depende siempre de cada contexto sociocultural y de la dinámica de poder imperante. Por consiguiente, los formatos y el diseño adecuados dependerán de cada contexto y, además, deben surgir desde la base, en consulta con las comunidades. No obstante, es importante intentar lograr un entendimiento común sobre qué constituye un mecanismo o proceso aceptablemente participativo, así como sobre las normas mínimas apropiadas con las que medir la idoneidad y la calidad de la participación en lo que respecta a las personas que viven en la pobreza. Los derechos humanos son una vía para lograr todo esto.

82. Aunque las recomendaciones de esta sección se dirigen principalmente a los Estados, muchas se aplican también a los procesos participativos establecidos por otros intervinientes, como las instituciones financieras internacionales o los organismos donantes. También hay recomendaciones dirigidas a las instituciones nacionales de derechos humanos, pues estos organismos pueden desempeñar un papel crucial.

83. Los Estados tienen tres niveles de obligaciones con respecto a los derechos humanos: la obligación de respetar, la obligación de proteger y la obligación de cumplir (E/C.12/GC/21, párr. 48). En lo que respecta al derecho de participación, la obligación de respetar requiere que los Estados partes se abstengan de interferir, directa o indirectamente, en el disfrute de este derecho. Por ejemplo, los Estados no deben cerrar los espacios de participación, imponer la censura, reprimir el debate público ni tomar represalias contra quienes expresan su opinión (por ejemplo sometiéndolos a actos de violencia, confiscando sus bienes o metiéndolos en la cárcel). La obligación de proteger requiere que los Estados adopten medidas para evitar que terceras partes (empresas o particulares, por ejemplo) interfieran en el disfrute del derecho a la participación. Ello incluiría: salvaguardar los espacios de participación, proteger la libertad de expresión a través de medidas legislativas y de políticas, y proteger a las personas frente a las represalias de actores no estatales. También requiere que los Estados brinden protección a los movimientos sociales, a quienes organizan la iniciativa comunitaria y a los defensores de los derechos humanos. Por último, la obligación de cumplir requiere que los Estados faciliten, promuevan y provean lo necesario para la efectividad plena del derecho a la participación, recurriendo para ello a medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, judicial, presupuestario y de otra índole. Esto incluye mejorar las competencias y capacidades del público y los funcionarios, someter decisiones de auténtico calado a la consideración del público, y dedicar recursos al establecimiento de mecanismos

participativos que sean duraderos y sostenibles para influir en las prioridades, los programas y las decisiones nacionales.

84. Los organismos estatales y los responsables de formular las políticas deben estar dispuestos a valorar las conclusiones de los procesos participativos, a examinar con espíritu crítico sus propias prácticas y actitudes, y a dedicar los recursos y el tiempo necesarios a la participación efectiva de las personas que viven en la pobreza. La institución de una participación genuina requerirá que el Estado renuncie al control unilateral de ciertos ámbitos de política que los gobiernos han considerado tradicionalmente suyos, como los asuntos presupuestarios. De modo similar, y si bien el éxito de la participación suele depender de alguna forma de intervención estatal, los Estados no deben intentar "apropiarse" de todos los espacios de participación, y deben proteger y promover el papel de las ONG y de la sociedad civil.

85. Se han aplicado prácticas de participación prometedoras en una amplia variedad de contextos, por parte de Estados, organismos bilaterales de desarrollo, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil y otros intervinientes. Entre los ámbitos más destacados a los que se ha aplicado un enfoque participativo figuran la elaboración de presupuestos, la adopción de decisiones sobre el medio ambiente, los estudios sobre barrios marginales, los jurados populares, las entidades de monitoreo social y los sistemas de puntuación dirigidos a las comunidades. Puede aprenderse mucho de tales prácticas. La participación genuina requiere recursos, tiempo y planificación, y debe considerarse un proceso, más que un acto aislado, con múltiples puntos de entrada a disposición de los miembros del público. Los hechos demuestran que esto es posible, incluso en las situaciones más difíciles.

86. Para que puedan cumplir sus obligaciones de derechos humanos con respecto al derecho a la participación, la Relatora Especial recomienda a los Estados que emprendan las siguientes medidas:

a) **Marco jurídico e institucional**

i) **Adoptar un marco jurídico que incluya el derecho explícito de las personas y los grupos a participar en el diseño, la aplicación y la evaluación de toda política, programa o estrategia que afecte a sus derechos, en los planos local, nacional e internacional. Esto debe incluir:**

a) **Establecer directrices operativas, políticas y medidas de fomento de la capacidad que permitan a los funcionarios públicos aplicar estas leyes, y velar por que estas directrices, políticas y medidas sean adaptables a distintos contextos y admitan innovaciones resultantes de la información recibida acerca de su aplicación sobre el terreno.**

b) **Exigir la creación de mecanismos de participación incluyentes en los ámbitos local y nacional.**

c) **Obligar de forma explícita a los encargados de la formulación de políticas y los funcionarios públicos a recabar activamente y apoyar la participación genuina de las personas que viven en la pobreza.**

d) **Establecer y hacer cumplir normas mínimas para los procesos participativos, que incluyan umbrales de participación de las personas que viven en la pobreza y de los grupos desfavorecidos, como las mujeres, las minorías y las personas con discapacidad.**

- ii) Llevar a cabo una mayor descentralización del poder, las responsabilidades y los recursos hacia los gobiernos locales, con mecanismos de rendición de cuentas adecuados.
 - iii) Promulgar y hacer cumplir leyes que prohíban la discriminación de cualquier tipo, incluso por motivos de situación económica o social.
 - iv) Crear oportunidades auténticas para que la población participe activamente en la formulación y el control de los presupuestos, entre otros medios:
 - a) Dando prioridad a los aspectos de los presupuestos nacionales o locales que más afecten a las personas que viven en la pobreza.
 - b) Exigiendo a la máxima autoridad auditora que mantenga mecanismos para la participación del público en las auditorías presupuestarias.
 - v) Incorporar a los planes de desarrollo nacional mecanismos de participación que den cabida desde el principio del proceso de planificación a las personas que viven en la pobreza.
 - vi) Respetar el derecho a participar en la ejecución de todo programa de asistencia y cooperación internacional.
 - vii) Reforzar las leyes relativas a las libertades de asociación, reunión y expresión, la libertad de los medios de comunicación, la lucha contra la corrupción, el acceso a la información y la protección de quienes denuncian irregularidades.
 - viii) Intensificar la protección de las personas y las ONG que trabajan con quienes viven en la pobreza y defienden su causa, reconocer el derecho a la actuación colectiva, y prevenir y sancionar toda represalia contra quienes ejercen su derecho a la participación.
 - ix) Reglamentar la intervención de actores no estatales poderosos (como las empresas privadas) en los procesos de participación, velar por que estos no puedan ejercer una influencia indebida, y establecer mecanismos de reparación para los casos de abuso.
 - x) Crear un consejo nacional independiente sobre la pobreza y la exclusión social, del que formen parte personas que viven en la pobreza, para representar a este grupo ante los responsables políticos.
- b) Recursos
- i) Asignar recursos suficientes para apoyar la participación de las personas que viven en la pobreza en todo proceso de adopción de decisiones que afecte a sus derechos, y destinar fondos a indemnizar a los participantes por el costo de oportunidad, por ejemplo por concepto de desplazamiento, o a poner a su disposición un servicio de guardería *in situ*.
 - ii) Aumentar la capacidad de las instituciones oficiales para facilitar la participación del público y su acceso a la información mediante, entre otras cosas, una formación y una dotación de personal y material adecuadas.
 - iii) Suministrar financiación adecuada a largo plazo para el fomento de la capacidad en comunidades desfavorecidas, entre otros medios asignando recursos a organizaciones de base comunitaria.

- iv) Otorgar a la institución nacional de derechos humanos recursos suficientes para promover el derecho a la participación, exigir la rendición de cuentas y utilizar vías de recurso.
- c) **Igualdad y no discriminación**
- i) Llevar a cabo una auditoría de los obstáculos a la participación y establecer cuáles son las comunidades y los grupos que deben sortear más escollos para disfrutar de su derecho a la participación.
- ii) Crear un grupo de tareas compuesto por personas con experiencia en la vida en la pobreza para que recomiende modos de lograr que las personas que viven en la pobreza participen de manera efectiva en la adopción de decisiones.
- iii) Utilizar estas recomendaciones y auditorías para impartir orientación a todos los departamentos pertinentes del gobierno sobre cómo lograr la no discriminación y la igualdad respecto del derecho a la participación.
- iv) Diseñar mecanismos de participación teniendo en cuenta las desigualdades y asimetrías del poder en cada contexto, y tomar todas las medidas necesarias para contrarrestarlas mediante, entre otras cosas, la discriminación positiva.
- v) Velar por que las condiciones de participación no excluyan injustamente a ciertas categorías de personas, por ejemplo las que carecen de documentos de identidad o tienen problemas de movilidad.
- vi) Adoptar medidas positivas para promover la integración en los órganos decisorios de los grupos desfavorecidos, incluidas las minorías étnicas y las personas con discapacidad entre otros medios asignando los recursos necesarios y diseñando mecanismos adaptados a estos grupos.
- vii) Llevar a cabo un análisis de los obstáculos que se oponen a la participación de las mujeres, especialmente en las comunidades pobres, y adoptar medidas proactivas para superarlos, por ejemplo creando espacios de participación destinados únicamente a las mujeres u ofreciendo servicios de guardería.
- d) **Acceso a la información**
- i) Promulgar una ley general sobre el derecho a la información, velando por que el departamento encargado de tramitar las solicitudes cuente con los recursos necesarios. Promover la utilización efectiva y generalizada de la ley, entre otros medios:
- a) Aprobando políticas, programas y medidas proactivas que promuevan su utilización por las personas que viven en la pobreza.
- b) Formando a los funcionarios públicos en la importancia del acceso a la información y la necesidad de proteger a quienes solicitan dicha información.
- ii) Adoptar medidas específicas para facilitar al público los datos recabados por el Estado, en formatos accesibles y a través de canales apropiados para las personas que viven en la pobreza, en particular:
- a) Publicando y difundiendo periódicamente información sobre los presupuestos (al nivel local y nacional) y la calidad de los servicios públicos, con datos desglosados, sin tecnicismos y de forma sencilla.

- b) Difundiendo de forma proactiva la información de carácter jurídico y otros documentos importantes para la adopción de decisiones (por ejemplo, evaluaciones del impacto ambiental), en todos los idiomas que proceda.
 - iii) Comunicar información a través de canales accesibles y en las formas apropiadas, teniendo en cuenta el nivel de comprensión de los conceptos técnicos, la tasa de alfabetización y los idiomas de las personas que viven en la pobreza.
 - iv) Mejorar la infraestructura de las comunicaciones y la accesibilidad y asequibilidad de las tecnologías de la información y la comunicación en las zonas rurales y las comunidades pobres, entre otros medios impartiendo formación a las personas que viven en la pobreza, en particular las mujeres.
 - v) Exigir la publicación sin demora de las decisiones adoptadas tras un proceso de participación, y la explicación de los motivos y las consideraciones sobre las que se basan.
- e) Rendición de cuentas
- i) Velar por que los mecanismos de participación cuenten con sus propios mecanismos de denuncia y reclamación que establezcan claras líneas de responsabilidad en los niveles nacional, regional y local. Los mecanismos deben ser confidenciales y accesibles incluso en las zonas rurales remotas, y se debe poder acceder a ellos de distintas maneras, de forma gratuita y en todos los idiomas que proceda.
 - ii) Ofrecer al público una vía accesible para que pidan cuentas a los funcionarios públicos por la vulneración del derecho a la participación, así como por toda irregularidad cometida durante los procesos de participación.
 - iii) Instituir sistemas eficaces para vigilar y evaluar los procesos de participación, asegurando la intervención de las personas que viven en la pobreza.
 - iv) Exigir a los funcionarios públicos que justifiquen sus decisiones o acciones, habida cuenta de la participación del público.
 - v) Formar a los jueces, abogados y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley para que se ejerza un mejor control judicial y se emprendan acciones judiciales contra toda vulneración del derecho a la participación.
- f) Empoderamiento
- i) asegurar la intervención de las personas que viven en la pobreza en el establecimiento del programa y las metas de los procesos de participación.
 - ii) Adoptar todas las medidas apropiadas para aumentar la capacidad de las personas que viven en la pobreza de participar en la vida pública, entre otros medios:
 - a) Mejorando la accesibilidad y la calidad de los servicios educativos prestados a los sectores más pobres de la población.
 - b) Velando por que los programas educativos transmitan los conocimientos necesarios, entre otras cosas en materia de educación en derechos humanos, para que todas las personas puedan participar plenamente y en pie de igualdad a nivel local y nacional.

- c) **Iniciando campañas de educación del público sobre las cuestiones que afectan a las personas que viven en la pobreza, como las relacionadas con el medio ambiente, los derechos humanos, el desarrollo y los procesos presupuestarios.**
- iii) **Incluir actividades de fomento de la capacidad en los procesos de participación.**
- iv) **Atender las reivindicaciones de mayor participación que emanen de las comunidades que viven en la pobreza, y permitir que se promuevan procesos de participación desde el nivel popular.**
- g) **Apoyo al papel de la sociedad civil**
- i) **Reconocer el derecho de las organizaciones de la sociedad civil a participar en el diseño, la aplicación y la evaluación de las políticas públicas.**
- ii) **Prestar asistencia financiera y logística a las agrupaciones de la sociedad civil, dando preferencia a las que lleven más tiempo trabajando con las personas que viven en la pobreza, para facilitar la participación y mejorar las capacidades de los funcionarios públicos.**
- iii) **Proteger contra las represalias o injerencias de los actores estatales y no estatales a las organizaciones que promueven la participación.**
- h) **Recomendaciones para las instituciones nacionales de derechos humanos**
- i) **Emprender programas de educación e información sobre el derecho a la participación, tanto entre la población en general como en determinados grupos, tales como los proveedores de servicios públicos y el sector privado.**
- ii) **Examinar minuciosamente las leyes y las disposiciones administrativas vigentes, así como los proyectos de ley y otras propuestas, para cerciorarse de que se ajustan a las obligaciones relacionadas con el derecho a la participación dimanantes de los instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos.**
- iii) **Llevar a cabo trabajos de investigación para determinar el grado de disfrute efectivo del derecho a la participación en el Estado en su conjunto, y en lo que respecta a las comunidades especialmente vulnerables a la pobreza y la exclusión social.**
- iv) **Vigilar la observancia del derecho a la participación y preparar informes al respecto dirigidos a las autoridades públicas, a la sociedad civil y a los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas.**
-