

# La pobreza como problema de derechos humanos. Nuevas orientaciones para históricas privaciones

*Eleonor Faur\**

## Introducción

En los últimos años, y desde distintos ámbitos, se ha revitalizado el debate acerca de la vinculación entre la pobreza y los derechos humanos. Sin ser un tema nuevo, el contexto internacional inaugurado a partir de la aprobación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), cuyo primer postulado compromete a los Estados a “erradicar la pobreza extrema y el hambre”, activó fuertemente estos debates.

Esfuerzos teóricos por definir las múltiples formas en que vivir en situación de pobreza resulta una violación de derechos humanos, se acompañaron de importantes manifestaciones y prácticas tendientes a la exigibilidad de los derechos sociales. Por su parte, varios organismos internacionales desarrollaron aproximaciones conceptuales para profundizar los vínculos entre pobreza y derechos humanos e incidir en la definición de políticas públicas de superación de la pobreza que vinculen la perspectiva de derechos humanos<sup>1</sup>. En esta dirección, en el año 2001, el propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos el desarrollo de una guía para la integración de los derechos humanos en las estrategias para reducción de la pobreza<sup>2</sup>. La idea central que impulsó estos trabajos es que la **pobreza constituye una violación de derechos humanos**.

---

\* Socióloga (UBA). Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO). Investigadora del Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de General San Martín. Argentina.

<sup>1</sup> Ver, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Draft guidelines: a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies”. OACNUDH, Naciones Unidas, 2002; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Abolishing Poverty through the International Human Rights Framework: A Comprehensive Strategy*. UNESCO, París, Francia, 2004; entre otros.

<sup>2</sup> Hunt, Paul, Siddiq Osmani y Manfred Nowak, “Summary of the Draft Guidelines on A Human Rights Approach to Poverty Reduction”. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, mimeografiado, 2004.

Ahora bien, ¿qué hace la diferencia al considerar la pobreza como una cuestión de derechos humanos? Sin pretender ser exhaustiva, en este artículo intentaré señalar que la particularidad del enfoque de derechos humanos se puede identificar al menos en dos sentidos: en primer lugar, en cómo se define a la pobreza; en segundo lugar, en cuáles serían las implicancias de políticas sostenidas en el enfoque de derechos humanos, tanto en relación con cómo considerar la justicia distributiva, como respecto de cuáles serían los principios requeridos en políticas de superación de la pobreza. Me basaré para ello en una revisión de la literatura especializada, tanto en aquella de corte teórico como también, en las orientaciones producidas por organismos internacionales.

Cabe subrayar que el contexto desde el cual pensamos la asociación entre pobreza y derechos humanos conlleva la gran paradoja de mostrar la coexistencia de un amplio reconocimiento de derechos en las constituciones, normas nacionales y aún en el plano discursivo, con una extendida situación de pobreza y desigualdad social.

En efecto, la región de América latina fue duramente castigada en términos sociales a partir de la década de 1980. En la década de 1990, la aplicación de políticas de ajuste estructural inspiradas por el Consenso de Washington, no hicieron más que agudizar los indicadores de pobreza y desigualdad que ya se vislumbraban durante los años ochenta. Así, una “década perdida” (como llamó CEPAL a la década de 1980) había dado lugar no a su superación, sino a su profundización, durante la década de 1990. La paradoja se ubica en que todo esto sucedió mientras buena parte de los países recuperaban la democracia representativa como sistema de gobierno y ratificaban tratados internacionales de protección de derechos humanos. Así, un momento histórico de democratización política y positivización de los derechos humanos, convivió con una importante retracción de derechos sociales, económicos y culturales, tornando aún más evidente esta vulneración.

El panorama socioeconómico de la última década muestra un ambiente de crecimiento sostenido de la economía y de paulatina mejora de algunos indicadores sociales, entre éstos una relativa disminución de la pobreza. Sin embargo, de acuerdo con las tabulaciones de CEPAL, en el año 2007, 184 millones de personas vivía en condiciones de pobreza, y 68 millones de personas se encontraban en situación de extrema pobreza o indigencia. Resulta sorprendente entonces señalar que estos dramáticos números muestran un “avance” en la región, ya que cinco años antes, el total de personas en situación

de pobreza superaba los 220 millones y el de indigentes, rondaba los 97 millones. En este escenario complejo ¿cómo repensar la pobreza desde el enfoque de derechos humanos?

### **La pobreza ¿algo más que una privación económica?**

Al abordar la cuestión de la pobreza desde una perspectiva de derechos humanos, necesariamente se vinculan los aspectos económicos y éticos de la pobreza<sup>3</sup>. Mientras el enfoque económico daría cuenta de las privaciones materiales que resultan en una situación caracterizada como pobreza, la mirada ética se relaciona con aquellos aspectos que coexisten con una privación económica y vulneran la libertad e igualdad de los sujetos. Así, en tanto cada persona es **un fin en sí mismo**, la importante restricción que supone vivir en situaciones de pobreza para el desarrollo de cada vida puede leerse como una vulneración multidimensional a sus derechos humanos.

Es este aspecto ético el más relevante a la hora de entender la autonomía de los individuos y sus posibilidades de elección, y una aproximación de derechos humanos al problema de la pobreza tiene como base este principio. Desde este enfoque, los bienes y recursos de tipo económico no serían fines en sí mismos sino medios para alcanzar una vida digna y una sociedad justa, en la cual prime el respeto por las personas y entre ellas, y se expandan los niveles de autonomía y libertad para poder elegir el curso de la propia vida. Desde este punto de vista, la superación de la pobreza no sería sólo conveniente o funcional para el desarrollo económico, sino que constituye un imperativo moral para efectivamente alcanzar la igualdad de derechos<sup>4</sup>.

### **Umbrales en la definición de la pobreza**

El modo en que se define a la pobreza resulta especialmente relevante a la hora de abogar por su superación. Si bien son numerosas las definiciones de pobreza, sustentadas en corrientes filosóficas en ocasiones antagónicas, existe acuerdo en considerarla como un fenómeno multidimensional y asociado principalmente con la idea de privación, de carencia, de ausencia, que obstaculiza a las personas

---

<sup>3</sup> Dieterlen, Paulette, *La pobreza: un estudio filosófico*. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

<sup>4</sup> Existe una importante tradición en la filosofía política que da cuenta del imperativo moral de alcanzar niveles de vida dignos. Como señala Dieterlen (ver nota anterior), Kant hace alusión respecto a lo que merecen todos los seres humanos: el concepto de autonomía y el trato a las personas como fines y no como medios.

para llevar adelante una forma de vida mínimamente aceptable en los contextos en los que viven.

Aun partiendo de una mirada multidimensional para caracterizar la pobreza, aquello que se considera “mínimamente aceptable” puede variar en distintas sociedades y culturas, y a través de distintos momentos históricos. En este sentido, distintas aproximaciones se precipitan cuando se busca precisar cuáles son los elementos que identifican a determinado estado de situación como un estado de pobreza; de qué modo se relaciona la posesión de esos elementos con la capacidad de las personas para hacer uso de ellos en función de incrementar su bienestar, y cómo se abordan las relaciones de distribución que explican las situaciones de pobreza, y que en definitiva, serían centrales en la implementación de políticas públicas para su superación.

Un primer punto de partida será cuestionar los indicadores tradicionales del desarrollo (PBI; crecimiento económico; ingreso medio, entre otros) en su capacidad para determinar de forma unívoca el bienestar de las personas. Por un lado, porque reconoce variaciones en el modo en que distintas personas convierten ingresos o riquezas en bienestar (dependiendo de factores como el sexo, la etnia, la edad, y el acceso a bienes sociales y económicos, etc.) pero por otro lado, porque los distintos regímenes de bienestar no distribuyen de forma homogénea los beneficios derivados del crecimiento económico y del producto socialmente generado, ni proveen de servicios gratuitos de calidad cuya accesibilidad se encuentre garantizada para toda la población del mismo modo.

¿Cómo precisar los elementos cuya ausencia remiten a una situación de pobreza? Distintas aproximaciones procuran distinguir las necesidades humanas que resultan esenciales con independencia de la sociedad en la que vivan y que denotarían situaciones de pobreza “absoluta”. Necesidades de alimentación, vivienda y vestido, por ejemplo, refieren a este aspecto –absoluto– de la pobreza. Por su parte, las medidas “relativas” de la pobreza estarían indicando niveles de privación en relación con lo que otros grupos o personas obtienen en contextos similares o distintos, pero no necesariamente alertan sobre la privación de recursos básicos para el desarrollo vital de una persona.

Amartya Sen ha argumentado sobre el núcleo absoluto de la pobreza, al establecer que existen algunas “capacidades básicas” o “elementales” (extendidamente llamadas “necesidades básicas”) sobre las cuales se puede afirmar que existen consensos en relación con que

éstas requieren satisfacción urgente. Dichas capacidades incluyen tener una nutrición adecuada, evitar enfermedades prevenibles y mortalidad prematura, contar con un hábitat adecuado, tener educación básica, ser capaz de asegurar la seguridad de la persona, tener acceso equitativo a la justicia, tener capacidad de ganar el sustento y tomar parte en la vida de la comunidad. Al respecto, Sen señala:

Las funciones relevantes para el bienestar varían desde algunas elementales... hasta otras más complejas como ser feliz, alcanzar auto-respeto, tomar parte de la vida de la comunidad, aparecer en público sin tener vergüenza...<sup>5</sup>.

El hecho de mencionar algunas capacidades como **básicas** no significa que el enfoque de capacidades pueda confinarse sólo a estas<sup>6</sup>. Entre otras razones, porque dicho enfoque no enfatiza en los “logros” sino en el desarrollo de capacidades humanas. Entendidas desde la perspectiva de Amartya Sen, las “capacidades” suponen la libertad que posee una persona para elegir entre diversas alternativas de vida. Así, de la elección entre distintas combinaciones de “funciones” podemos realizar determinadas acciones y desarrollar distintas maneras de ser.

El enfoque de Sen cuestiona asimismo la relación entre ingresos y “capacidades”, argumentando que dicha relación puede variar significativamente entre personas, familias y sociedades. De tal modo, la referencia a los ingresos como medida de la pobreza requiere dar cuenta del modo en que estos ingresos se asocian con la identificación de una “combinación mínima de capacidades básicas”<sup>7</sup>.

También Nussbaum<sup>8</sup> refiere la existencia de “funciones esenciales”, que considera universalizables, es decir: rasgos comunes a todas las personas que permiten determinar las funciones y capacidades centrales que no dependen de circunstancias históricas. Nussbaum identifica dos tipos de umbrales que permiten caracterizar “una vida como humana”. Entre éstas se encuentran las capacidades mínimas

---

<sup>5</sup> Sen, Amartya, “Capabilities and well-being”, en: Martha C. Nussbaum y Amartya Sen (ed.), *The Quality of Life*. Oxford University Press, Nueva York, Estados Unidos, 1993, págs. 36-37.

<sup>6</sup> *Ibidem*, pág. 41.

<sup>7</sup> *Ibidem*, pág. 41. Este concepto tiene profundas implicancias a la hora de medir la pobreza. Así, aquellas perspectivas basadas en determinado umbral de ingresos no tendrían validez si no se relacionan con algún criterio que permita ponderar por ejemplo, consumos básicos nutricionales y/o de servicios mínimos asociados a dicho ingreso.

<sup>8</sup> Nussbaum, Martha C., “Human Capabilities, Female Human Beings”, en: Martha Nussbaum y Jonathan Glover (ed.), *Women, Culture and Development. A Study of Human Capabilities*. Oxford University Press, Nueva York, Estados Unidos, 1995.

para funcionar, que incluyen la comida y bebida; el alojamiento; la movilidad; el apetito sexual, entre otras. La lista que elabora esta autora es extensa –e incluso imprecisa– sin embargo, Nussbaum no se preocupa por su grado de indefinición, sino por validar el proceso de identificar cuáles son las necesidades esenciales del ser humano. En todo caso, lo que varía según los individuos, las culturas y la historia no serían para ella las “funciones esenciales” sino el modo de satisfacerlas.

Ahora bien, más allá de aquello que Nussbaum caracteriza como “esencial”, la misma autora reconoce otra serie de capacidades, aquellas que exceden al umbral mínimo de la subsistencia y que posibilitan el desarrollo de una vida “que valga la pena ser vivida”<sup>9</sup>. Unas y otras cobran relevancia en el desarrollo de políticas públicas, las que no pueden pretender que una sociedad sólo alcance el umbral mínimo de subsistencia.

Otro enfoque presente en el debate filosófico es el de John Rawls, quien ha recuperado la tradición kantiana de la filosofía analítica. Aun cuando su perspectiva no presupone la existencia de una sola concepción del bien en las distintas personas<sup>10</sup>, Rawls señala que un rasgo de lo que denomina una “sociedad bien-ordenada” es que habría un entendimiento respecto de las pretensiones que los ciudadanos podrían plantear como adecuadas, por lo que puede pensarse que serán necesarios para todos “más o menos los mismos bienes primarios”<sup>11</sup>.

La noción de bienes primarios se relaciona con iguales derechos, libertades y oportunidades, así como con ciertos medios omnivalentes, como la renta y la riqueza. Cinco tipos de bienes serían incluidos en el listado de aquellos que Rawls considera “primarios”: 1) las libertades básicas; 2) la libertad de movimiento y de elección sobre un trasfondo de oportunidades diversas; 3) poderes y prerrogativas de cargos y posiciones de responsabilidad; 4) renta y riqueza y 5) las bases sociales de respeto de sí mismo.

Sen ha discutido la definición rawlsiana, pues entiende que no correspondería homogeneizar a las personas receptoras de los “bienes primarios”, pues hay una importante diversidad y variabilidad en las

---

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Por ende la unidad de la sociedad descansaría en “un acuerdo acerca de qué es justo para personas morales libres e iguales con concepciones del bien diferentes y opuestas”. Rawls, John, *Justicia como equidad*. Editorial Tecnos, Madrid, España, pág. 265.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

necesidades de las personas, de acuerdo, entre otras dimensiones, con su edad, su condición de salud, sus condiciones de trabajo<sup>12</sup>.

Con independencia de las distintas tradiciones filosóficas a las que adscriben sus autores, las aproximaciones señaladas valoran la libertad como eje fundamental para la dignidad del ser humano. En particular, el enfoque de Sen supone no sólo la necesidad de cada persona de alcanzar determinado bienestar, sino disponer de la libertad personal para elegir entre diversas alternativas de vida. De tal modo, la pobreza puede definirse como la falta de cumplimiento de ciertas libertades (como evitar el hambre, por ejemplo) y del desarrollo de capacidades. Capacidades que, como ya se ha señalado, pueden verse disminuidas por un abanico de restricciones que va mucho más allá de la renta o el ingreso<sup>13</sup>.

Traduciendo estos enfoques a la concepción de los derechos humanos, podemos encontrar un “denominador común” en las distintas aproximaciones: la percepción de la integralidad e indivisibilidad de los derechos caracterizados como civiles y políticos y de los derechos sociales, económicos y culturales. ¿Cuáles serían las implicancias de dichas perspectivas para la orientación de políticas públicas?

### **Políticas públicas y justicia distributiva**

Mediante la distribución de recursos estatales (que se realiza a través de la oferta de servicios, las políticas de empleo y las transferencias de ingresos) las políticas definen las responsabilidades y derechos de los ciudadanos e inciden en la estructura de distribución de los recursos societales. En todos los casos, las políticas responden a determinados principios y supuestos que, de forma explícita o implícita, orientan la racionalidad de la oferta de servicios, o bien el tipo de respuestas estatales frente a lo que los decisores definen como “necesidades” de la población. Al hacerlo, las políticas públicas inciden en la construcción de un determinado perfil de sociedad<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> Sen, Amartya, “¿Igualdad de qué?”, en: John Rawls, Amartya Sen et. al., *Libertad, igualdad y derecho*. Editorial Planeta, Barcelona, España, 1994.

<sup>13</sup> Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, Editorial Planeta, Buenos Aires, Argentina, 2000; Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Draft guidelines: a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies”...

<sup>14</sup> Serrano, Claudia, “Familias como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente-Chile Solidario”, en: Irma Arriagada (ed.), *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*. UNFPA/CEPAL, Santiago, Chile, 2005.

Por ejemplo, el hecho de orientar la acción estatal hacia la generación de bienestar mediante la igualación de oportunidades y el cumplimiento de derechos sociales, conforma un tipo de sociedad diferente que aquella que se construye dando prioridad a las reglas del mercado, en la que la actuación del Estado en materia social se presentaría de forma residual o como “ambulancia” de la política económica.

Desde mediados del siglo XX y con la instauración de los Estados de bienestar, la orientación de la política social de buena parte de los países industrializados se centró en los principios de protección de los derechos sociales por la vía del empleo formal, inspirados en los escritos de Marshall<sup>15</sup>. Lógicamente, hay una definición determinada acerca de cuáles son los derechos sociales o bien cuáles en los que el Estado debe intervenir y de qué forma. Pero además, cabe destacar que ni todos los Estados nacionales han configurado su acción con base en los mismos principios, ni se trata de una materia de carácter estanco.

Importantes cambios en el escenario político, económico, cultural y social impactan en la continuidad de los sistemas de bienestar históricamente configurados, reorientando los principios y acciones estatales en materia social. En particular, en las últimas décadas del siglo XX, significativas transformaciones se fueron sucediendo tanto en los países industrializados del norte como en la región de América Latina.

En este sentido, nuevas definiciones –vinculadas menos con la lógica de la protección social y más con la atención a los denominados “grupos vulnerables”– surgieron con especial fuerza en el ámbito de las políticas sociales. El modo en que se producen estas reorientaciones depende no solo de los recursos con los que cuente un Estado, sino también de la orientación política e ideológica de los gobiernos, de los espacios que se produzcan para la acción de distintos actores sociales y políticos en la instalación de nuevos temas de agenda, y en la presión o resistencia de esos actores frente a los cambios.

El análisis de las instituciones de la política social requiere dar cuenta de la complejidad de la configuración de la oferta pública en un contexto nacional específico, signado por continuidades y cambios, así como también de sus vínculos con otras instituciones o “pilares”

---

<sup>15</sup> Marshall, Thomas H., “Sociology at the Crossroads”, en: Thomas H. Marshall, *Sociology at the Crossroads and other essays*. Heineman, Londres y Edimburgo, 1963. Marshall, Thomas H., *Class, Citizenship and Social Development*. Doubleday, Nueva York, 1964.

fundamentales para el bienestar social: como las familias, los mercados y la comunidad<sup>16</sup>. Desde este enfoque, el problema de la justicia distributiva podría ampliar su lente, y observar no sólo en qué medida el estado redistribuye los recursos sociales entre distintos grupos de población, sino también, de qué modo asigna responsabilidades –por acción u omisión– relativas a la provisión del bienestar a estas distintas instituciones públicas y privadas<sup>17</sup>.

En todos los casos, las políticas de Estado se topan frente a la escasez de recursos, como una constante de todo sistema económico. Así, cualquier sistema de titularidad de derechos será apreciado como particularmente demandante para distintos sectores de la población<sup>18</sup>. Si un determinado sistema económico prioriza la provisión de recursos para el bienestar social, será visualizado como exigente para quienes paguen impuestos, pero si no lo hace, el peso de esta omisión lo estará sosteniendo la población pobre. De tal modo, de lo que se trata es de dirimir de qué manera los costos de estas demandas serán distribuidos de un modo justo entre la ciudadanía, en tanto el objetivo sea promover la igualdad en el ejercicio de derechos y la ampliación de las capacidades humanas.

Desde el enfoque de las capacidades, la noción de **bienestar** constituye uno de los principales objetivos de la política distributiva, que requiere a su vez asociarse a la ampliación de la capacidad de **agencia** de los distintos actores. El desarrollo de instituciones y políticas deben apuntalar el desarrollo de las capacidades de las personas, que son las que les permiten “no sólo hacer sino también ser, ejercer tanto la libertad positiva como la negativa para poder ser agentes dentro de la sociedad”. De tal modo, y como señaláramos anteriormente, lo que se persigue no es sólo el bienestar, sino también la libertad para buscarlo, y, aun cuando se reconoce que el concepto de libertad es problemático, se asume esta complejidad como parte del desafío<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Esping-Andersen, Gosta, *The three worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Reino Unido, 1990.

<sup>17</sup> Faur, Eleonor, “Organización social del cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires. El rol de las instituciones públicas y privadas. 2005-2008”. Tesis de Doctorado, FLACSO-Argentina, 2009.

<sup>18</sup> Waldron, Jeremy, “Rights”, en: Robert E. Goodin y Philip Pettit (comp.), *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Blackwell Companions to Philosophy, Oxford, Reino Unido, 1993.

<sup>19</sup> Sen, Amartya, “Capabilities and well-being”...

### Principios de derechos humanos como orientadores de políticas sociales

Al recuperar la perspectiva de los derechos humanos ¿bajo qué criterios se requiere orientar las acciones que configuran una intervención sistemática por parte del Estado para atender el bienestar de la población? El enfoque de derechos humanos conlleva profundas implicancias a la hora de diseñar e implementar políticas de superación de la pobreza. Si la pobreza no constituye exclusivamente una privación de índole económica sino también un obstáculo para el desarrollo de capacidades, las políticas que busquen erradicarla deberán no sólo ofrecer los medios para que estas personas superen las privaciones que obstaculizan su acceso a derechos sociales y culturales, sino también aquellos que les permitan desarrollar su autonomía, en términos de establecer sus propios planes de vida y disponer de los medios adecuados para llevarlo a cabo<sup>20</sup>.

Un punto común en los diferentes marcos conceptuales se encuentra en la adopción del principio de interdependencia entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales –DESC–<sup>21</sup>. De modo que no hay una asociación unívoca y excluyente entre DESC y políticas de superación de la pobreza, sino que debe considerarse la pertinencia y la necesidad de vincular en estas políticas la promoción y el respeto de derechos civiles y políticos.

Ahora bien, como señala Abramovich “los derechos no restringen el contenido de las políticas, pero sí pueden decirnos algunas cosas sobre su orientación general y nos brindan un marco de conceptos que debe guiar su formulación y su implementación”<sup>22</sup>. En tal sentido, el derecho internacional de los derechos humanos constituye un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de ofrecer

---

<sup>20</sup> Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Draft guidelines: a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies”...; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Abolishing Poverty through the International Human Rights Framework: A Comprehensive Strategy...*; Dieterlen, Paulette, *La pobreza: un estudio filosófico...*

<sup>21</sup> Abramovich, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo en América Latina”, en: BID/CEPAL, *Derechos humanos y desarrollo en América Latina. Una reunión de trabajo*. Santiago, Chile, 2004, mimeografiado; Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework*. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004.

<sup>22</sup> Abramovich, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo en América Latina”..., pág. 8.

un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo y la superación de la pobreza<sup>23</sup>. Sin obstaculizar la autonomía de cada Estado en la formulación de políticas, dicho marco constituye cierto límite a su discrecionalidad, en tanto señala que hay obligaciones que los Estados deben cumplir, no sólo por razones éticas, sino además por el hecho de haber suscrito voluntariamente acuerdos internacionales en el campo de los derechos humanos<sup>24</sup>.

Algunos de los principios subyacentes al marco de derechos humanos permiten vincular ciertos imperativos de tipo moral con acciones concretas que respondan al respeto por los derechos de los sujetos vinculados a las políticas. Estos principios son: 1) igualdad y no discriminación; 2) participación y empoderamiento; 3) progresividad y no regresividad de los derechos humanos, y 4) monitoreo y rendición de cuentas<sup>25</sup>.

### **Igualdad y no discriminación**

La igualdad y la no discriminación constituyen dos de los elementos fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos, y resultan especialmente relevantes para el diseño, implementación y análisis de las políticas de superación de la pobreza<sup>26</sup>.

En ocasiones, la pobreza constituye en sí misma una causa de discriminación<sup>27</sup>. Dicha discriminación no sólo se expresa en el plano de las relaciones sociales, sino también en el plano institucional y como toda discriminación, puede ser voluntaria o involuntaria. Así, la población que vive en situación de pobreza con frecuencia detenta menores posibilidades de acceso a recursos sociales, económicos e institucionales para acceder a servicios fundamentales (entre otros: educación, salud, justicia, vivienda digna, etc.) y, por ende, para ampliar sus capacidades y gozar plenamente de sus derechos.

---

<sup>23</sup> *Ibidem*; Hunt, Paul, Siddiq Osmani y Manfred Nowak, "Summary of the Draft Guidelines on A Human Rights Approach to Poverty Reduction"...

<sup>24</sup> Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework...*; Hunt, Paul, Siddiq Osmani y Manfred Nowak, "Summary of the Draft Guidelines on A Human Rights Approach to Poverty Reduction"...

<sup>25</sup> Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework...*

<sup>26</sup> *Ibidem*; Hunt, Paul, Siddiq Osmani y Manfred Nowak, "Summary of the Draft Guidelines on A Human Rights Approach to Poverty Reduction"...

<sup>27</sup> Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Draft guidelines: a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies"...

En relación con las políticas, este principio insta por un lado a ofrecer un trato igualitario a sus destinatarios, pero, al mismo tiempo, a superar una connotación “formal” de la igualdad y avanzar hacia una concepción vinculada con la “igualdad material o estructural”. Vale decir, partiendo del reconocimiento de la existencia de grupos históricamente discriminados, vincular sustantivamente el principio de igualdad y no discriminación en las políticas públicas requiere la adopción de medidas especiales para la equiparación de sus condiciones<sup>28</sup>.

Finalmente, el principio de igualdad y no discriminación tendrá derivaciones en los criterios de distribución del presupuesto y del gasto social, y en tal sentido se relaciona con la necesidad de orientar las políticas y los recursos públicos con base a determinados principios de justicia distributiva.

### **Participación y empoderamiento**

El principio de participación es otro de los ejes centrales de los derechos humanos, y resulta vinculante a la hora de definir e implementar políticas de superación de la pobreza. En tal sentido, aunque no siempre la participación requiere ser directa, es necesario que existan instituciones que la garanticen<sup>29</sup>.

Ahora bien, una participación genuina y no “decorativa” deberá fortalecer las capacidades y la actoría de la población tanto en el proceso de toma de decisiones acerca de la política, como en el reclamo por sus derechos. Esto resulta central en tanto se perciba a la población beneficiaria como sujeto de derechos y no como objeto de caridad estatal. Sólo así se logra el objetivo de otorgar poder a la población que se encuentra en situación de pobreza, hecho que redundará en una significativa transformación de la relación entre el Estado y la ciudadanía.

### **Progresividad y no regresividad de los derechos humanos**

Este principio refiere a una tensión particular a la hora de diseñar e implementar políticas para superar la pobreza: aquella que relaciona,

---

<sup>28</sup> Abramovich, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo en América Latina”...

<sup>29</sup> Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework...*; Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Abolishing Poverty through the International Human Rights Framework: A Comprehensive Strategy...*

por un lado, la necesidad de proteger los derechos y por otro, la disponibilidad de recursos con que cuenta un Estado. Los principios de progresividad y no regresividad ponen en juego la cuestión de la justicia en la distribución de recursos que, por definición, son escasos.

Como refiere la UNESCO: “la cuestión del imperativo moral de abolir la pobreza genera problemas fundamentales relacionados con cómo y con qué velocidad es moralmente aceptable institucionalizar un nuevo orden para obtener los objetivos deseados”<sup>30</sup>.

En el plano de las obligaciones estatales, el principio de progresividad y de no regresividad llama a adoptar medidas utilizando para ello el máximo de los recursos disponibles, y ampliando los alcances de la obligación que posee el Estado de mejorar progresivamente las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales (Art. 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - PIDESC). En esta dirección, de acuerdo con la OACNUDH<sup>31</sup> habría al menos tres condiciones para orientar el comportamiento del Estado en relación con la progresividad de los derechos sociales:

1. se debe tomar acción inmediata para satisfacer todo derecho que no dependa de la disposición de recursos,
2. se debe priorizar en las operaciones fiscales, de modo de desviar recursos utilizados en cuestiones no esenciales a la reducción de la pobreza,
3. se debe desarrollar un plan que vislumbre un límite en el tiempo, para la realización progresiva de la superación de la pobreza.

Estas tres condiciones permiten no sólo dar respuestas oportunas y efectivas para ampliar el acceso a bienes y servicios que no requieren de erogaciones adicionales a las que realiza el Estado, como también subrayar la necesidad de dar prioridad a la reducción de la pobreza y el trabajo planificado hacia su superación. Coloca así en el terreno de las decisiones políticas a la planificación y administración de recursos a fin de superar la pobreza.

---

<sup>30</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Abolishing Poverty through the International Human Rights Framework: A Comprehensive Strategy...*, pág. 9.

<sup>31</sup> Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework...*

### **Monitoreo y rendición de cuentas**

Un último principio de alta potencialidad para vincular derechos y políticas de superación de la pobreza se ubica en los mecanismos de monitoreo y rendición de cuentas y de responsabilidad estatal. Los derechos implican deberes y demandan responsabilidad (*accountability*) para que los portadores de obligaciones puedan rendir cuentas por sus acciones – u omisiones. El Estado es el mayor portador de obligaciones dentro de su jurisdicción, pero la Comunidad Internacional también posee responsabilidades en la superación de la pobreza. De esta manera, el proceso de monitoreo y *accountability* debe incluir no sólo a los Estados sino también a los actores globales<sup>32</sup>.

El monitoreo y rendición de cuentas supone fortalecer los mecanismos de exigibilidad judicial en distintos niveles nacionales y globales, pero también otro tipo de procedimientos administrativos para el control ciudadano de las políticas, como las defensorías del pueblo, las instancias de control parlamentario, y otros espacios de reclamo administrativo<sup>33</sup>.

### **Consideraciones finales**

Al abordar la pobreza desde una perspectiva de derechos humanos, necesariamente se vinculan aspectos económicos, éticos e institucionales. Por un lado, se reorienta la propia definición acerca de cómo leemos la pobreza, es decir, sobre el tipo de carencias y desigualdades distributivas a las que nos referimos y el modo en que las interpretamos. Por otro lado, se promueve un análisis institucional, relacionado con el tipo de obligaciones que se crean a los Estados y a sus instituciones en función de superar la pobreza, mediante políticas públicas no discriminatorias y que amplíen de forma efectiva las capacidades humanas.

Las múltiples definiciones sobre la pobreza tienen en común la evidencia de una carencia, de un déficit para acceder a niveles de vida dignos. Desde un punto de vista ético, se entiende que los bienes y servicios materiales no constituyen fines en sí mismos sino medios para alcanzar una vida digna, en la cual se expandan los niveles de autonomía y libertad para elegir el curso de la propia vida. Mientras desde el punto de vista económico, la privación de determinados bienes

---

<sup>32</sup> Hunt, Paul, Siddiq Osmani y Manfred Nowak, “Summary of the Draft Guidelines on A Human Rights Approach to Poverty Reduction”...

<sup>33</sup> Abramovich, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo en América Latina”...

y servicios básicos resultan en sí mismos violatorios de los derechos económicos y sociales, desde una perspectiva ética, la restricción que supone vivir en situaciones de pobreza vulnera la posibilidad de ejercer la libertad y de ampliar los niveles de autonomía, y por ende, de profundizar la democracia.

Pensar la pobreza desde esta perspectiva supone un cambio de paradigma tanto en relación con los enfoques de políticas públicas centrados en el asistencialismo como respecto de aquellos que históricamente promovían aproximaciones inspiradas en la caridad. Las diferencias se corresponden con la forma en que se considera a los y las ciudadanos, con el valor que se reconoce a los derechos sociales como parte del universo de los derechos humanos y con el rol que les compete a los Estados.

En primer lugar, se considera que las personas no sólo tienen necesidades de distinto tipo sino que son titulares de derechos que les deberían habilitar para vivir una vida digna. Esta aproximación supera la mirada exclusivamente economicista, y recupera una perspectiva ética acerca de las personas. Al mismo tiempo, modifica la relación de la ciudadanía frente al Estado, al reconocer a los sujetos la potestad de reclamar por el cumplimiento del conjunto de sus derechos.

En segundo lugar, todo ello implica reconocer que aquellos derechos definidos como derechos económicos, sociales y culturales (DESC) gozan de idéntica jerarquía que los derechos civiles y políticos. Dicha equiparación, ya reflejada a través de las normas jurídicas internacionales y nacionales, debe por tanto expresarse en lo que concierne al tratamiento institucional (judicial y administrativo) de los derechos sociales<sup>34</sup>.

En tercer lugar, esta perspectiva subraya que el Estado tiene obligaciones para garantizar a la ciudadanía el ejercicio de estos derechos. De modo que el Estado no podría “justificar su incumplimiento manifestando que no tuvo intenciones de asumir una obligación jurídica sino simplemente de realizar una declaración de buena intención política”<sup>35</sup>. En consecuencia, la definición de políticas

---

<sup>34</sup> Abramovich, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Editorial Trotta, Madrid, España, 2002; Courtis, Christian, “Judicial Enforcement of Social Rights: Perspectives from Latin America”, en: Gargarella, Roberto, Pilar Domingo y Theunis Roux (eds.), *Courts and Social Transformation in New Democracies. An institutional voice for the poor?*. Editorial Ashgate, Aldershot, Reino Unido, 2006.

<sup>35</sup> Abramovich, Víctor y Christian Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles...*, pág. 20.

públicas tendientes al cumplimiento de derechos, deben acompañarse con mecanismos de tutela, garantía y responsabilidad por parte de los Estados<sup>36</sup>.

En síntesis, el paradigma de los derechos humanos para pensar la pobreza, nos recuerda que cada persona es “un fin en sí mismo”. No estamos por tanto frente a un problema exclusivamente cuantitativo, que procuraría disminuir la incidencia de la pobreza, sino más bien, frente a un problema de tipo cualitativo. Así, mientras desde la perspectiva del desarrollo se promovería la reducción de la pobreza, desde la perspectiva de los derechos humanos la mera existencia de extrema pobreza por parte de una sola persona o de un grupo de personas, estaría dando cuenta de una violación de estos derechos.

Finalmente, se requiere ampliar el prisma analítico acerca de la justicia distributiva y dar cuenta no sólo de las distintas lógicas de provisión de servicios que operan para distintos grupos socioeconómicos –especialmente en América Latina– sino también, del modo en que se apela a las instituciones –Estado, familias, mercado y comunidad– para la provisión de bienestar de distintos grupos sociales<sup>37</sup>.

Superar la lógica de la emergencia y el corto plazo y trabajar sobre un sistema de protección de derechos sociales y políticos de mediano y largo plazo, será, en definitiva, la condición que permita tornar progresivos y sostenibles los logros en torno a la reducción de la pobreza y su superación.

### **Bibliografía**

Abramovich, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo en América Latina”, en: BID/CEPAL, *Derechos humanos y desarrollo en América Latina. Una reunión de trabajo*. Santiago, Chile, 2004, mimeografiado.

Abramovich, Víctor y Christian, Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Editorial Trotta, Madrid, España, 2002.

Courtis, Christian, “Judicial Enforcement of Social Rights: Perspectives from Latin America”, en: Gargarella, Roberto, Pilar Domingo y

---

<sup>36</sup> Abramovich, Víctor, “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo en América Latina”...

<sup>37</sup> Faur, Eleonor, “Organización social del cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires. El rol de las instituciones públicas y privadas. 2005-2008”...

- Theunis Roux (eds.), *Courts and Social Transformation in New Democracies. An institutional voice for the poor?*. Editorial Ashgate, Aldershot, Reino Unido, 2006.
- Dieterlen, Paulette, *La pobreza: un estudio filosófico*. Fondo de Cultura Económica, México, 2003.
- Esping-Andersen, Gosta, *The three worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Reino Unido, 1990.
- Faur, Eleonor, "Organización social del cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires. El rol de las instituciones públicas y privadas. 2005-2008". Tesis de Doctorado, FLACSO-Argentina, 2009.
- Faur, Eleonor, Luis E. Campos, Laura Pautáis y Silvina Zimmerman, *Derechos en cuestión. Límites de las políticas para la disminución de la pobreza en la Argentina*. CELS, Informe final UNESCO Small Grants, Buenos Aires, Argentina, 2007, mimeografiado.
- Gargarella, Roberto, "Theories of Democracy, the Judiciary and Social Rights", en: Gargarella, Roberto, Pilar Domingo y Theunis Roux (eds.), *Courts and Social Transformation in New Democracies. An institutional voice for the poor?*. Editorial Ashgate, Aldershot, Reino Unido, 2006.
- Hunt, Paul, Siddiq Osmani y Manfred Nowak, "Summary of the Draft Guidelines on A Human Rights Approach to Poverty Reduction". Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, mimeografiado, 2004.
- Marshall, Thomas H., "Sociology at the Crossroads", en: Thomas H. Marshall, *Sociology at the Crossroads and other essays*. Heineman, Londres y Edimburgo, 1963. Marshall, Thomas H., *Class, Citizenship and Social Development*. Doubleday, Nueva York, 1964.
- Class, Citizenship and Social Development*. Doubleday, Nueva York, Estados Unidos, 1964.
- Nussbaum, Martha C., "Human capabilities, Female Human Beings", en: Martha Nussbaum y Jonathan Glover (ed.), *Women, Culture and Development. A Study of Human Capabilities*, Oxford University Press, Nueva York, Estados Unidos, 1995.
- Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Draft guidelines: a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies". OACNUDH, Naciones Unidas, 2002.

- Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework*. Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004.
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, *Abolishing Poverty through the International Human Rights Framework: A Comprehensive Strategy*. UNESCO, París, Francia, 2004.
- Rawls, John, *A Theory of Justice*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, Estados Unidos, 1971.
- Justicia como equidad*. Editorial Tecnos, Madrid, España, 1999.
- Sen, Amartya, “Capabilities and well-being”, en: Martha C. Nussbaum y Amartya Sen (ed.), *The Quality of Life*. Oxford University Press, Nueva York, Estados Unidos, 1993.
- “¿Igualdad de qué?”, en: John Rawls, Amartya Sen et. al., *Libertad, igualdad y derecho*. Editorial Planeta, Barcelona, España, 1994.
- Desarrollo y libertad*. Editorial Planeta, Buenos Aires, Argentina, 2000.
- Serrano, Claudia, “Familias como unidad de intervención de políticas sociales. Notas sobre el Programa Puente-Chile Solidario”, en: Irma Arriagada (ed.), *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*. UNFPA/CEPAL, Santiago, Chile, 2005.
- Waldron, Jeremy, “Rights”, en: Robert E. Goodin y Philip Pettit (comp.), *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Blackwell Companions to Philosophy, Oxford, Reino Unido, 1993.