

Diagnostico Pobreza y Derechos Humanos

Para comenzar a hablar sobre pobreza resulta necesario identificar los factores que influyen en la determinación del estado de carencia. Mas allá de considerar el lineamiento económico, es preciso introducir un enfoque sociocultural que permita reconocer al estado de carencia en cuanto al posicionamiento en el que se encuentra la persona que pertenece o comienza a pertenecer a los llamados grupos de “empobrecidos”¹. En este contexto se puede hablar de Privación de Bienes, de Recursos y de Oportunidades citando como referencia al Preámbulo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: “No puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus Derechos... Los derechos Sociales, Económicos y Culturales (DESC) son derechos humanos que tienen su origen en la dignidad inherente a todas las personas”.

Los DESC son aquellos derechos humanos que posibilitan gozar de un nivel de vida adecuado (respetando la diversidad cultural, geográfica y medio ambiental). Cada uno de ellos debe cumplir con un contenido mínimo esencial que ayude a determinar las obligaciones del Estado.

Se puede observar referencia al estatus de pobre como tal en las normativas de las Observaciones Generales del Comité del PIDESC y del Concejo de Naciones Unidas. Desde el área del Derecho no se ha encontrado una conceptualización acabada con respecto a la significación del “Ser Pobre”. De igual manera, ninguna normativa vigente define la pobreza, sólo se menciona a la pobreza como una posibilidad que brinda el sistema judicial a quienes prueban su condición de pobre: **el beneficio de litigar sin gastos**. Así, la realidad social se ve desvirtuada y disociada en el discurso del mundo legal.

En la década de los 80, América Latina comienza un severo revés; crisis económicas producidas por inflaciones, endeudamiento externo y agudización de la distinción de las clases sociales. Esto generó que en los 90 la distribución del ingreso en el mundo se volviera cada vez más desigualitaria, disminuyendo significativamente la dinámica del crecimiento y configurando sociedades más duales. De este modo, se fueron congelando los mecanismos de movilidad social y de participación ciudadana desde un perspectiva de derechos sociales, económicos y culturales; desafío realmente grande para los procesos democráticos de intervención y transparencia.

En este contexto, se reemplaza el término de Estado de Bienestar por el de “Malestar”, que denota una importante exclusión de un substancial sector de la población. Particularmente, en cuanto a la prestación de servicios públicos, salud y educación se produce una ausencia “especial” del Estado, dejando a cada persona librada a su propia suerte y diseminando poco a poco las redes de solidaridad. Esta situación genera en las personas dos clases de sentimientos:

¹ Los empobrecidos corresponden a aquellos que están por debajo de la línea de pobreza (LP). Si bien el llegar al estado de pobreza es una de las acepciones del termino, también puede ser tomado como “ir a menos, decaer”, pero no tienen las carencias medidas por el indicador de NBI. {**Cuesta Abajo**. Alberto Minijin Ed. UNICEF/Lozada. 4 edición. Junio 1997. Pag 24/25 }

- 1) *un estado de desesperanza*, producido por la falta de oportunidades de acceso a un empleo digno y continuo retroceso social, y
- 2) *un estado de descreimiento*, por tener sólo acceso a servicios desgastados y desmejorados.

Unidos conducen a un estado de ánimo en el cual las expectativas a un nivel de vida adecuado decaen y pierden razón de ser.

Para ampliar el panorama histórico, es necesario mencionar el desarme de la estructura institucional que se origina con la descentralización de los servicios sociales y su privatización, desligándole así el Estado de las responsabilidades y funciones básicas determinadas en el contrato social.

No existe una capacitación de las familias y sectores para poder enfrentar esta situación, no existe un dialogo, una interacción entre actores sociales y estatales, con intereses particulares y portadores de recursos de soluciones clave y por ello no hay consenso en las políticas públicas esenciales.

Una manera de simplificar tal problemática es la actitud asistencialista por parte del Estado, ya que como señala O'Donnell "Los pobres son políticamente débiles". La lucha permanente que deben liberar por la supervivencia no es propicia, salvo en determinadas ocasiones, para su organización y movilización.²

El fin de toda política pública de ahora en adelante acentúa el gasto social en los "pobres estructurales" considerando al resto de la población (la mayoría) denominados "nuevos pobres" como dentro de una situación cíclica y transitoria hasta que se produzca el desarrollo económico; desarrollo que por diversas circunstancias y procesos regionales y mundiales se ha incrementado en los últimos tiempos en las estadísticas del PBI, pero que de ninguna manera concilia con la equidad, único elemento que nos permitiría hablar de un verdadero progreso nacional.

En los últimos años, el proceso de desintegración social, que comienza a acentuarse entre 1992 y 1994, y se asocia con los efectos de devaluación mejicana, dejó claro que la pobreza expresaba ya una tendencia estructural.

A pesar de este contexto, la pobreza no ocupó lugar central en la agenda de las políticas públicas. Cuando los problemas comenzaron a desbordarse del control político se comenzó con el uso clientelar de los bonos y la implementación de políticas sociales compensatorias que abarcaron dos rubros: infraestructura (cuestión que condujo a consecuencias delictivas en la utilización de los fondos por falta de un eficaz control administrativo y el peso que adquirió el sector empresarial en el área, en detrimento de las estructuras municipales) y asistencia (plan de viviendas, plan jefes y jefas etc). Fue la necesidad de operar sobre una

² Artículo: Gobernabilidad y capacidad de gestión pública: Las políticas frente a la pobreza en Chile y Argentina (1990-1998). Pág. 31-55 Fabian Repeto, politólogo argentino. Cuadernos Médicos Sociales. Publicación semestral del centro de estudios sanitarios y sociales (CESS) Rosario.

situación de urgencia y los rápidos réditos electorales que pretendían los gobiernos de turno lo que llevo a determinar este modelo de gestión.

En resumen, las medidas asistencialistas y con resultados positivos a corto plazo fueron priorizadas en desmedro de las acciones promocionales que generarían en el tiempo un verdadero desarrollo y progreso de la sociedad civil, aún cuando estas últimas alcanzaban un alto grado de difusión discursiva. No alcanza con tener una burocracia eficiente que implemente las políticas públicas de manera eficaz, tampoco es suficiente un régimen más democrático si cada uno de estos aspectos se presentan de manera aislada y particular. Se requiere un entramado institucional que permita relaciones cooperativas y establezca el dialogo entre los distintos actores sociales para que los esfuerzos por construir estructuras acordes a los desafíos sociales más relevantes no queden a mitad de camino.

Haciendo un reconto histórico del devenir de la pobreza se reconocen las diferentes concepciones que muestran la realidad en Argentina en la ultima década, y la manera en que la pobreza ha sido afectada de manera directa por la década del 70. El desencadenamiento de la crisis y los cambios producidos a partir de esta década se intensificaron en los años 80 con los procesos de ajuste que la acompañaron, por lo que se producen cambios desintegradores en el interior de los diversos grupos sociales. Pero es recién en los años 90 cuando comienza en casi todos los países de América Latina una recesión económica *persistente* que afectó con especial dureza tanto a la infancia como a la salud materno/infantil, socavando sus condiciones de salud, nutrición y educación. Comienza así a ser más notoria la diferencia entre los pobres estructurales (indigentes) que ven profundizadas sus carencias,, los sectores medios, las familias que habían dejado atrás un pasado de pobreza y aquellas que no lo habían conocido , pasando todos a integrar el universo de la marginalidad. La brecha se acentúa entre los nuevos pobres y un sector privilegiado cada vez más y más rico. Debido al proceso de empobrecimiento, tanto los pobres estructurales como los nuevos pobres comparten la imposibilidad de consumo cotidiano y las características sociodemográficas, pero no su historia. La ultima es una pobreza “adquirida”.

Considerar el cambio en los estatus y roles de las personas atravesadas por la inevitable situación que genera el devenir socioeconómico, en especial en Argentina, implica un cambio de posicionamiento en lo que refiere a la **identidad** de las personas de manera individual que se refleja en lo social; esto puede verse en la situación que atraviesan los “nuevos pobres” y los “no pobres” en aspectos referidos a la educación y reproducción- en su lucha por no acercarse a la pobreza estructural-, esto es, resistiendo la posibilidad de caer en las márgenes de la falta de capacidad para sostener su dignidad, para no seguir recayendo en una imagen de pauperización de la sociedad que los fuerza a lidiar contra nuevas formas de exclusión ligadas a tales circunstancias sociales que los hace inmunes al progreso.

Se entiende a la **identidad** como contenedora de la historia en la relación entre el individuo y su sociedad y de la forma particular de solución encontrada frente a sus problemas.³ Se comprende así a la **identidad** conformada por tres procesos: **biológico, psicológico y**

³ Erikson E. (1968) Identidad, Juventud y Crisis. BS AS, Ed. Paidós.

social, estos confluyen de manera relativa sin excluirse, y en esta actividad, el ambiente es definido como una realidad que rodea al individuo y además esta adentro del individuo mismo.

Se concibe, entonces, que la transformación del ambiente produce cambios en las personas, influye tanto en el comportamiento con él mismo como con el entorno que lo rodea, produciéndose así una interrelación implícita entre individuo-grupo etario-sociedad. Esta interrelación se entiende como procesos que anteceden y hacen a la cultura designada como la suma de operaciones y normas que nos diferencian de los animales, y que sirven a dos fines: la protección del ser humano frente a la naturaleza y la regulación de los vínculos recíprocos entre los hombres que hacen a la lucha por la satisfacción de las necesidades y deseos. Todo esto provoca un sentimiento de vivenciar a la cultura como algo hostil, impuesta a la mayoría de las personas por un grupo que ha sabido apropiarse de los medios de poder.⁴ Por tanto, la identidad está expuesta a perturbaciones y los límites del yo no son fijos, sino que están expuestos a percepciones, sentimientos y maneras de pensar impuestas (desde afuera) por el ambiente, las cuales alguna de las veces pueden provocar sufrimiento en el caso de la posibilidad de saciar las necesidades básicas.

Teniendo presente los tres procesos que conforman la identidad, se comprende que la persona va creando en el devenir de su desarrollo, una imagen cognitiva de sí misma; así es como se debe actuar, sentir, percibir, etc, y transfiere estas maneras al ámbito social que lo antecede y acompaña durante toda la vida. Ahora bien, ¿qué sucede si el ámbito en el que vive es hostil, en tanto hostigado por la pobreza y sus consecuencias, tanto en el ámbito social, material (falta de recursos), salud física, por tanto, psicológico?. En respuesta, podría decirse que se resiente la imagen cognitiva, originando en la persona una confusión produciendo una fragmentación en la relación con su ámbito más cercano; familia, comunidad, etc. Esto repercute de manera directa en la sociedad ya que esta marca los parámetros de aceptación, a la manera de requisitos que se deben cumplir, dentro de los lineamientos sociales, pero se olvida de las historias que hacen a las diferentes realidades individuales. Se genera entonces la marginalidad, pues las personas comienzan a recluirse, quedarse en los lugares donde están sus pares, “los parecidos” y es aquí donde se presenta el problema de la exclusión, con sus diferentes maneras de expresión, ya sea desde las personas mismas que la viven hasta los sistemas políticos que la deniegan y la sociedad que no sabe que hacer con ella.

En el intento de dar respuesta a las diferentes problemáticas que atraviesa lo social como un todo, surgen interrogantes sobre la calificación de los grupos de pobres: ¿pobres, población de riesgo?, ¿pobres, igual a enfermedades (sanitarias), delincuencia, analfabetismo, degradación ambiental?, ¿más pobres como consecuencia de políticas mal implementadas o mal instrumentadas?, ¿grupo vulnerable?. Se puede continuar con un sin fin de preguntas a modo de juego de palabras. Sin embargo aquí, sólo se intenta comprender los movimientos subjetivos que surgen de estos interrogantes y que no tienen respuesta, que solo logran naturalizar la pobreza y las políticas asistencialistas, transformando a las personas en objetos de estudio permanente: ¿Qué hacer con este margen poblacional?, como si molestara.

⁴ Freud, S. (1927-1931) “El porvenir de una ilusión” Pag.6. Ed. Amorrortu.

Es preciso producir estrategias que reparen el presente para poder reflexionar sobre un futuro, asentado en la contención de las diferentes tramas sociales, teniendo presente que cada una aporta a la sociedad, desde su lugar, mecanismos de funcionamiento para la misma, que le dan un sentido particular. La sociedad que debe tener presente en su acontecer, la adopción de un nuevo pensamiento social. Es el Estado el que tiene que aportar a la sociedad un pensamiento integral entre los diferentes estratos para que las diferencias sean parte de la diversidad, que favorezcan el crecimiento global de la misma y finalmente se diluyan para evitar el aislamiento de una franja social cada vez mas frondosa.

Dra. Paula, A, Granada Casullo y Ps. Valeria, S, Libedinsky Yaryez.

Propuesta de Cambio de Abordaje (los Derechos Humanos en el Derecho nacional)

Introducción

Los Derechos Humanos Internacionales proporcionan un marco normativo imperativo con respecto a la formulación de las políticas nacionales en las cuales se incluyen estrategias para la reducción de la pobreza, por lo que se pueden crear tácticas más eficaces, sostenibles, no excluyentes, equitativas y significativas para las personas que se encuentran en situación de pobreza.

La *Constitución de la Nación Argentina*, reformada por la Convención Nacional Constituyente en Santa Fe, en 1994, integra instrumentos jurídicos internacionales, entre ellos algunos instrumentos de derechos humanos. Las siguientes declaraciones y pactos fueron incluidos en la nueva Constitución con jerarquía constitucional.

De la Organización de las Naciones Unidas:

Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)

-Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948)

. Las partes se comprometen a prevenir y sancionar los actos de genocidio. Se define éste como la matanza, la lesión grave a la integridad física o mental, el sometimiento a condiciones de existencia que lleven a la destrucción física o mental, de miembros de grupo, con el propósito de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial, religioso como tal.

-Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial (1965)

. Tiene como objetivos adoptar las medidas necesarias para eliminar rápidamente la discriminación racial en todas sus formas y prevenir y combatir las prácticas y doctrinas racistas. Crea el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial que puede recibir informes de los Estados, denuncias interestatales y comunicaciones individuales.

-Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

. Tiene como objetivo principal otorgar mecanismos de protección a los derechos civiles y políticos que reconoce. Crea el Comité de Derechos Humanos como órgano de protección para recibir informes y denuncias de Estado contra Estado.

El *Pacto* se refiere a derechos como la libertad de circulación, la igualdad ante la ley, el derecho a un juicio imparcial y a la presunción de inocencia, a la libertad de opinión y expresión, el derecho de reunión pacífica, la libertad de asociación, la participación en la vida pública, y en las elecciones, y la protección del derecho de las minorías.

-Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

-Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

Tiene como objetivo crear las condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Los derechos humanos que el *Pacto* promueve y protege son, principalmente, de tres órdenes:

- El derecho al trabajo en condiciones justas y favorables.
- El derecho a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado y a los niveles más altos de bienestar físico y mental que se puedan lograr.
- El derecho a la educación y el disfrute de los beneficios de la libertad cultural y el progreso científico.

-Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979)

-Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, Inhumanos o degradantes (1984)

-Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

Tiene por objeto reconocer al niño como sujeto de derechos, otorgarle protección especial, preservar sus derechos y reconocer especialmente su derecho a la identidad.

De la Organización de los Estados Americanos:

Declaración americana de los derechos y deberes del hombre (1948)

Fue adoptada por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos en la Resolución XXX de la IX Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá; menciona derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales; contempla también deberes de las personas para con la sociedad, los hijos, los padres, la ley, la comunidad y la nación.

-Convención Americana sobre Derechos Humanos

O Pacto de San José de Costa Rica, adoptado el 22 de noviembre de 1969 en San José. Es un pacto de derechos civiles y políticos; determina procedimientos para la protección de los derechos humanos frente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y crea la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El artículo 75 inciso 22 de la *Constitución de la Nación Argentina* señala: "(...) Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. (...) en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta *Constitución* y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos."

Un recorrido histórico por las políticas públicas adoptadas por el Estado Argentino

Si bien los orígenes de la crisis actual argentina se debe rastrear hacia fines de la década del noventa, las tendencias de los indicadores referidos a los problemas sociales más acuciantes (desempleo, pobreza, desigualdad, exclusión, etc.) se acentúan después de la crisis del 20 de diciembre del 2001, constituyendo un escenario sin precedentes en cuanto a su gravedad.

La aparición de nuevos pobres (20 millones a mayo del 2002) genera una serie de fenómenos nuevos en relación a la Sociedad – Estado, desde el punto de vista de este último, el abordaje de la problemática fue la creación de nuevos programas sociales orientados a los desocupados y no a la mitigación de la pobreza, llevando a la sociedad civil a crear estrategias de supervivencia para grupos que no tenían en su memoria colectiva la pelea frente al Estado por los recursos de los programas sociales.

En base a esto el 6 de enero del 2002 se sanciona la ley 25.561 de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario en la cual se declara “ la emergencia en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria delegando al poder Ejecutivo, en los términos del el Art. 76 de la Constitución Nacional, el dictado de las normas necesarias para el reordenamiento socio-económico del país, a posterior de ello se sanciona el Decreto de emergencia 165/2002 del 22 de enero declarando la emergencia hasta el 31 de diciembre del 2002 y creando el Programa Jefes de Hogar con el objeto de superar la situación de desprotección de hogares cuyos jefes se encuentren desocupados.

Este Plan de Jefes de Hogar tenía la intención explícita de canalizar diversos programas sociales en un solo plan, pero en forma paralela el Ministerio de Trabajo reflota el Programa de Emergencia Laboral (PEL) a los fines de promover el empleo de los trabajadores desocupados con el objetivo de afrontar situaciones locales transitorias de emergencias ocupacionales, según el plan los beneficiarios serían trescientos mil.

Por otra parte el Ministerio de Desarrollo social de la Nación lleva adelante el Programa Familias por la Inclusión Social el cual tiene como objetivo promover el desarrollo, la salud y permanencia en el sistema educativo de los niños y evitar la exclusión social de la familia en situación de pobreza, mediante el pago de transferencias monetarias a través de un agente financiero, el monto se calcula en proporción al tamaño de la familia: \$100 mensuales para el primer hijo y \$25 para cada uno de los restantes hasta un máximo de 5 hijos, y hasta un máximo de \$200 por familia.

Otro de los objetivos es promover la participación de las organizaciones de la sociedad civil, en el marco de una modalidad de gestión asociada, en el nivel local., desarrollando proyectos de fortalecimiento de las capacidades locales a partir de la asistencia técnica y económica a organizaciones de la sociedad civil que desempeñan tareas relacionadas con la salud, el cuidado infantil y el apoyo escolar.

El 12 de marzo mediante el decreto 486 se declara la emergencia sanitaria nacional hasta el 31 de diciembre de 2002 (renovada sucesivamente hasta diciembre del 2005), esta declaración tiene como objeto paliar el impacto de la crisis, garantizando a la población el acceso a los bienes y servicios básicos para la conservación de la salud, restableciendo

primordialmente el suministro de los medicamentos e insumos críticos en las instituciones publicas con servicios de interacción.

A fines de marzo de 2003, el Ministerio de Trabajo con la resolución 155/03 creo el Plan Mayores el cual otorga un beneficio de 150 pesos a los mayores de 70 años que no sean titulares de ningún beneficio asistencial graciable, no contributivo o provisional, de carácter monetario.

En resumen el estado debe propender a generar auténticos espacios de inclusión social y a fortalecer el ejercicio de derechos tanto económicos, sociales y culturales y evitar acciones asistencialistas que mitigan en principio la pobreza pero no ayudan o son parte de la solución, sin embargo esta fue la posición tomada por el Estado Argentino después del desastre económico y social del 2001 y la que se mantiene en la actualidad.

Gabriel Andrada.
Coordinador Clínica Jurídica
Fundación CEDHA.

Bibliografía

- **Cuesta Abajo.** Alberto Miniñin Ed. UNICEF/Lozada. 4 edición. Junio 1997. Pag 24/25
- **Artículo:** Gobernabilidad y capacidad de gestión pública: Las políticas frente a la pobreza en Chile y Argentina (1990-1998). Pag. 31-55 Fabian Repeto, politólogo argentino. Universidad de la FLACSO. Cuadernos Médicos Sociales. Publicación semestral del centro de estudios sanitarios y sociales (CESS) Rosario.
- **Artículo:** El concepto de pobreza y las políticas públicas. Pag. 25-35 Rubén M, Lo Vuolo y Corina Rodríguez Enriquez. Investigadores del (CIEPP) Cuadernos Médicos Sociales. Publicación semestral del centro de estudios sanitarios y sociales (CESS) Rosario.
- **Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** Una revisión del contenido esencial de cada Derecho y de las obligaciones del Estado. Ed Mexico D.F. 2001. Ed DECA Equipo Puebla y Asociación Latino Americana de organizaciones de promoción (ALOP).
- **Identidad, Juventud y Crisis.** Erikson E. (1968) BS AS, Ed. Paidós.
- **“El porvenir de una ilusión”** Freud, S. (1927-1931) Pag.6. Ed. Amorrortu
- Plan Jefes y Jefas ¿Derecho social o beneficio sin derechos? CELS Buenos Aires Mayo 2003.
- Crisis Económica y Crisis Social en las Organizaciones Sociales, las comunidades y las familias argentinas. Evaluación rápida de la emergencia social **ERES II** - Síntesis preliminar de resultados. Diciembre 2002.
- www.trabajo.gov.ar. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social