LA MEDICIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LA POBREZA EN CHILE COMO PASO FUNDAMENTAL PARA LA INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

Leonardo Moreno Núñez*

RESUMEN

Este artículo aborda la incorporación de la pobreza multidimensional a la medición de la pobreza en Chile, el vínculo de la pobreza con la vulnerabilidad y la relevancia de incorporar los derechos humanos en las políticas sociales. Se establece la relación entre la vulneración de derechos, tanto civiles y políticos, como económicos, sociales y culturales, y sus efectos en las personas, con la experiencia de vivir en situación de pobreza. Se plantea asimismo, que esta experiencia debe ser urgentemente mirada desde las políticas sociales, como una situación que afecta la realización de necesidades humanas fundamentales, particularmente en las categorías existenciales del “ser” y “hacer” en lo social, por lo que se debe asegurar un núcleo básico de oportunidades y bienestar a través de garantías sociales.

PALABRAS CLAVE

Pobreza, pobreza multidimensional, garantía social, derechos humanos, derechos económicos, sociales y culturales (DESC), necesidades existenciales.

ABSTRACT

This article discusses the incorporation of multidimensional poverty measurement in Chile, the link of poverty with vulnerability and the importance of mainstreaming human rights in social policies. Furthermore, the aforementioned article states the relationship among the violation of rights (civil, political, economic, social and cultural) and their effects on people, with the experience of living in poverty. It also proposes that this experience should be considered urgently within social policies as a situation that affects the realization of basic human needs; particularly the existential categories of ‘being’ and ‘doing’ socially and must ensure a core set of opportunities as well as welfare through social guarantees.

KEY WORDS

Poverty, multidimensional poverty, social guarantee, human rights, economic, social and cultural rights (ESCR), existential needs.

* Director Ejecutivo Fundación para la Superación de la Pobreza. Abogado, Magíster en Gobernabilidad y Desarrollo Humano, y Doctor en Derecho y Políticas Públicas.
leonardo.moreno@superacionpobreza.cl

INTRODUCCIÓN

Chile está cambiando. En las últimas tres décadas el país ha experimentado importantes avances en materia social que han permitido a muchos ciudadanos dejar atrás las manifestaciones más dramáticas de la pobreza; por ejemplo, hemos reducido drásticamente el hambre, la muerte temprana y el analfabetismo. Sin embargo, la pobreza sigue siendo un fenómeno extendido en nuestro país, que afecta a un grupo de población muchísimo mayor que aquel que develaba hasta ahora la pobreza medida solo por ingresos¹. Adicionalmente, existe una numerosa franja de hogares ubicados en los contornos de la línea de pobreza, que se encuentran en situación de vulnerabilidad². Estos hogares descienden y ascienden en relación a la línea respondiendo, por ejemplo, a las fluctuaciones que se dan en los ingresos que perciben o a cambios en la situación ocupacional de los perceptores de ese ingreso.

No obstante, la población afectada por la pobreza ya no responde a las imágenes clásicas de pobreza dura del siglo XX. La mayoría no exhibe déficit calórico, ni vive en situación de calle, sino que habita viviendas sólidas construidas con apoyo estatal, dispone de servicios básicos, está alfabetizada, tiene hijos que asisten a la escuela y recurre a los centros de salud con regularidad. Sin embargo, aunque a primera vista pareciera que estamos hablando de familias que han superado la pobreza porque “tienen” mucho más que antes, ese “tener” se manifiesta de manera insegura, endeudada y con calidades disímiles, dependiendo del ingreso que se logre generar.

La mayoría de las personas que se encuentran en una situación de pobreza o de vulnerabilidad hoy en Chile habitan en casas sólidas, pero estas se emplazan en barrios segregados; participan del sistema escolar, pero uno que reparte de manera muy desigual el capital cultural de la sociedad; acuden a los centros de salud si se enferman, pero son atendidas con calidades y oportunidades de atención desiguales o que implican tratamientos onerosos para

los estrechos presupuestos de las familias de menor renta. Todos estos factores terminan explicando que el 60% de los chilenos gaste más de lo que logra generar como ingreso mensual (Instituto Nacional de Estadísticas, 2013)³.

La experiencia de vivir la vida en barrios y asentamientos segregados o aislados, de asistir a escuelas segmentadas, de atenderse en centros de salud de menor calidad y oportunidad, de trabajar de manera precaria e informal, de no ser escuchado en espacios donde se toman decisiones que le afectan, tiene claras consecuencias objetivas para las personas. Existe una diferencia marcada entre vivir en barrios con o sin delincuencia, entre obtener o no obtener el puntaje PSU para ingresar a universidades tradicionales, entre sanar o seguir enfermos, entre estar o no protegido ante un accidente laboral, o entre contar con un buen empleo o ser despedido o maltratado en el trabajo.

De esta forma, el mayor énfasis de la pobreza actual se concentra en las serias restricciones que las personas enfrentan en las categorías existenciales de “ser” y “hacer” (Max-Neef, 1998). Según relatan los propios afectados (Fusupo, 2010), vivir en pobreza en el Chile de hoy se relaciona con la experiencia de “ser invisible” para el resto de la sociedad y “vivir en la impotencia” (es decir, no poder hacer o no lograr controlar el contexto en el que se vive). Como vemos, en esta “nueva pobreza”, desempeña un papel crucial el acceso desigual y segmentado a los satisfactores social e históricamente válidos para lograr realización, autonomía y desarrollo.

Efectivamente, Chile está cambiando. Y son precisamente estos cambios los que nos instan a adoptar nuevas formas de comprender la pobreza y de acercarnos a las problemáticas que aquejan al país. De lo contrario, continuaremos ciegos ante una realidad compleja y multifacética, que no se resuelve solo accediendo a un conjunto de bienes y servicios segmentados.

Por eso, el hecho de que el país, por primera vez en la historia, haya incorporado una nueva medición que trata de

acercarse al fenómeno de la pobreza de manera multidimensional, con los desafíos que esto implica y las dimensiones que aún faltan por incorporar (calidad educativa, entorno y redes, participación, por ejemplo), es sin duda un paso fundamental a la hora de entender que pobreza y desigualdad son dos conceptos que van de la mano, y que las políticas públicas deben hacerse cargo de esta paridad para poder construir una sociedad más justa a partir de políticas pertinentes.

La pobreza se expresa en la insatisfacción o irrealización en diversas áreas, de manera simultánea o secuencialmente, que suelen ser descritas y catalogadas como necesidades, capacidades o derechos, y que resultan centrales para el bienestar y desarrollo, como es el caso de la educación, la salud, el habitar, el trabajar o el participar, entre otros. Para comprender la extensión y profundidad de las experiencias de pobreza, así como para el desarrollo de las políticas sociales, no solo son importantes cada una de estas dimensiones afectadas, sino que también lo es la interacción que se produce entre unas y otras.

LA POBREZA MÁS ALLÁ DE LA POBREZA

El relator especial sobre Derechos Humanos y Pobreza Extrema de la ONU, Philip Alston, visitó Chile en el año 2015 para evaluar las causas y consecuencias estructurales de la pobreza y la desigualdad que aquejan al país. Y una de las conclusiones más preocupantes a la que arribó al respecto es que el fenómeno de la pobreza no está estrictamente en la mira de quienes tienen la responsabilidad de formular las políticas públicas en el país, a pesar de todos los “programas para pobres” que de hecho existen.

Efectivamente, el grueso de nuestro sistema de políticas y programas sociales sigue fundado en imágenes de la pobreza de antaño: sus objetivos normalmente apuntan a resolver el área donde antes se concentraba, aparentemente, una mayor sensación de carencia (en el “tener”), sin reparar que, en el con-

texto actual, resulta urgente comenzar a operar sobre las condiciones que limitan al individuo, a las familias y a las comunidades sus posibilidades de “ser” o “hacer” en sociedad.

Esta visión que reduce el fenómeno de la pobreza a una de sus formas más popularizadas (la disponibilidad per cápita de ingresos mensuales) ha tenido consecuencias negativas para el desarrollo de políticas comprensivas e integrales. Un ejemplo de ello es la gran profusión de políticas y programas orientados a la entrega de subsidios o transferencias monetarias directas, que se han convertido en la columna vertebral de las agendas de acción sobre la pobreza⁴. En efecto, cuando esta entrega monetaria se desarrolla con cierto nivel de masividad, se refleja inmediatamente en descensos de población en situación de pobreza (medida por nivel de ingresos), pero desalienta esfuerzos más profundos orientados a la búsqueda de autonomía de los hogares y a la equidad social. Muchas de nuestras políticas responden así al concepto de “manejo de riesgos sociales” (Holzmann & Jørgensen, 2003)⁵, la que desvincula o “divorcia” las políticas sociales con dinámicas más estructurales de la sociedad, en particular con las dinámicas del mundo del trabajo. En otras palabras, se focaliza la ayuda en aquellos grupos que son incapaces de generar ingresos estables o de hacer frente a enfermedades. El énfasis está puesto entonces en la responsabilidad individual, donde los comportamientos personales y las conductas de “los pobres”, pasan a ser la causa de la pobreza y por lo tanto lo que debe ser cambiado.

Así entonces, en pocos años, dejaron de existir causas estructurales de la pobreza y las políticas sociales “compensatorias” se convirtieron en un asunto de merecimiento personal: “Te doy un bono si llevas a tus hijos al colegio, te doy un bono para que compres una casa o si no te alcanzan los ingresos”.

En este contexto, donde conviven aun elevados índices de pobreza multidimensional con altos estándares de desigualdad, estamos lejos de lograr el pleno desarrollo y de vivir en una socie-

dad equitativa. La pobreza multidimensional nos muestra como más de un quinto de nuestros compatriotas está muy lejos de alcanzar grados básicos de bienestar.

Como se constata a la luz de los indicadores de desigualdad⁶, nuestro país no ha sido exitoso en la distribución de las oportunidades. Al desagregar los indicadores sociales promedio por estratos socioeconómicos, se evidencia que el mejoramiento en las condiciones de vida se ha producido a ritmos diferentes, beneficiando más a los sectores que ya concentraban ventajas iniciales. La persistencia e inclusive profundización de las brechas en educación, salud, vivienda, conectividad, servicios de saneamiento, etc. resultan ser el corolario de una sociedad que ha avanzado mucho, pero que se nos presenta una y otra vez de manera desintegrada y segmentada a nivel social, político y económico. De ahí la necesidad de avanzar hacia nuevas miradas en las políticas públicas que tengan al centro la dignidad humana. Los derechos fundamentales son el reconocimiento a nivel político de dicha dignidad. Pero su catálogo específico se ha estructurado sobre aquellas necesidades o capacidades que han sido, por diversos motivos, muy vulneradas en su satisfacción o desarrollo. Por lo tanto, se les recubre/reconoce como derechos, en alguna normativa de jerarquía superior, con el propósito de proteger ese “hacer/no hacer”; pudiendo, en caso de vulneración, ser reclamados o invocados con el objetivo de restituir tal facultad.

El enfoque de derechos humanos en políticas públicas se encarga entonces de resguardar, en contextos de profundas desigualdades preexistentes como en el que vivimos, que todos los miembros de una sociedad puedan hacer o no hacer ciertas cosas de modo equivalente y reclamar ante su incumplimiento. Los derechos no persiguen *a priori* que las personas “tengan cosas”, sino que buscan que las personas puedan “hacer ciertas cosas”: educarse, vivir vidas largas y saludables, habitar de manera segura, trabajar, participar, etc. Adicionalmente, los derechos humanos tam-

bién representan pactos o acuerdos de convivencia que ya fueron validados y consensuados hace mucho tiempo por la comunidad internacional y nacional, guardan una fuerte sintonía con las demandas y reivindicaciones sociales (ya que los catálogos de DD.HH. han surgido de estas), y permiten priorizar la acción social del Estado.

Adherir al Enfoque de Derechos implica que una política debe cumplir con estándares de gestión en sus etapas de diseño, implementación y evaluación. Esto implica introducir y cautelar estándares de accesibilidad, durabilidad, oportunidad, calidad, asequibilidad, participación, exigibilidad, adaptabilidad, aceptabilidad y no discriminación, con una acción redoblada hacia los sectores en pobreza y vulnerabilidad, para que puedan beneficiarse efectivamente de los “acuerdos de convivencia” que hemos celebrado y reconocido en los catálogos de derechos.

De esta forma, la política social pasa a sostenerse sobre unos sólidos principios de solidaridad, donde la responsabilidad de educar, sanar, habitar y trabajar es socialmente compartida, sin quedar reducida, como hasta ahora, a una acción subsidiaria del Estado.

En esta línea, se ha abierto un intenso debate en el país acerca del estatus de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC.) frente a los derechos civiles y políticos (C y P)⁷. A diferencia de los últimos, se dice que los DESC no serían verdaderos derechos, sino meras declaraciones programáticas que orientarían la acción estatal⁸, sin ser verdaderamente exigibles por los ciudadanos; es decir, que pondrían el énfasis en su contenido ético y de pretensión. Esta corriente es la que ha seguido la Constitución Política que nos rige desde el año 1980. Así lo ha señalado Philip Alston en su reciente visita a Chile en 2015: “La actual Constitución de Chile contiene algunas disposiciones sobre derechos sociales relativos a salud, educación y seguridad social, pero las formulaciones en general no están conformes a los estándares internacionales y los métodos previstos para su implementación son

relativamente imprecisos y no habilitantes. Mientras que se han logrado considerables avances en relación a tratar la educación como derecho humano, además de en la elaboración de parámetros para el derecho a la salud, aún queda mucho por hacer. Siguen tres recomendaciones:

(a) El proceso de reforma constitucional debiera asegurar el reconocimiento del rango completo de derechos económicos, sociales y culturales en una constitución revisada.

(b) Se debieran reconocer los derechos de grupos específicos tales como mujeres, niños, personas con discapacidad, personas LGBTI y otros.

(c) Se debieran reconocer los derechos de los pueblos indígenas en Chile⁹.

Lo anterior significa reconocer los DESC a nivel constitucional y, aunque no se le pueda pedir al Estado que garantice los DESC inmediatamente, sí se le puede exigir que asegure unos niveles esenciales de cada uno de los derechos, y que actúe deliberadamente en pos de hacerlos efectivos. Por ello y bajo el alero del Sistema de Naciones Unidas, se origina la noción de mínimos sociales (de derechos) para alcanzar mayores grados de equidad por la vía de hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales, dado que estos, en general, poseen una formulación eminentemente declarativa.

La referencia a la obligación de “adoptar medidas” (artículo 2 N°1) en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁰ (PIDESC) se ha convertido en el punto de apoyo en contra de la interpretación inmovilizadora de la progresividad. Se trata de definir un contenido mínimo esencial para cada derecho, por debajo del cual se puede sostener que el Estado está violando sus obligaciones. La importancia del PIDESC radica, precisamente, en que reconoce que hay condiciones materiales y simbólicas *mínimas* para el ser humano y para los pueblos que deben ser satisfechas y resguardadas. A partir del Pacto, las situaciones de pobreza, exclusión o marginación derivadas de carencias de dichas condiciones mínimas se conciben como una

falta o incumplimiento de los derechos humanos, otorgando un nuevo significado a la forma de concebir y entender el desarrollo.

En opinión del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, corresponde a cada Estado Parte la obligación mínima de asegurar la satisfacción de, por lo menos, niveles esenciales de cada uno de los derechos: “Si el Pacto (PIDESC) se ha de interpretar de tal manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser. Análogamente, se ha de advertir que toda evaluación en cuanto a si un Estado ha cumplido su obligación mínima debe tener en cuenta también las limitaciones de recursos que se aplican al país de que se trata”. El párrafo 1 del artículo 2 obliga a cada Estado Parte a tomar las medidas necesarias “hasta el máximo de los recursos de que disponga”¹¹. Por ello limitar artificialmente la discusión del reconocimiento constitucional de los DESC al falso dilema focalización/universalización en un contexto de recursos siempre escasos, no solo es miope sino que pretende limitar el reconocimiento constitucional de los derechos humanos, a los civiles y políticos, pasando a llevar un elemento de la esencia de los mismos: su invisibilidad e interdependencia, dejando así fuera de la carta fundamental, los derechos económicos, sociales y culturales. “Los derechos económicos, sociales y culturales se deben reconocer como derechos humanos plenos y no meramente como asuntos de política social” nos advierte Alston.

Ahora bien, como asunto de política social, en los últimos años en América Latina ha empezado a experimentarse un creciente interés sobre la aplicabilidad de este Enfoque de Derechos Humanos¹². No obstante, hasta hace no mucho tiempo, este vínculo resultaba demasiado retórico, y se profundizaba poco en torno a las consecuencias y los aspectos problemáticos que implicaría adoptar el enfoque. En este sentido, Chile ha hecho una contribución importante a la resolución de estos problemas. El país cuenta con algu-

nos ejercicios operacionales muy interesantes que no solo han recurrido al contenido general de cada derecho social, sino que han incluido en su formulación categorías conceptuales más específicas y estándares de formulación y arquitectura de los programas y servicios sociales asociados¹⁵. Han surgido así nociones complementarias y en pleno desarrollo, como la de “garantías sociales”, que precisamente, como indica su nombre, persiguen asegurar el cumplimiento de estos derechos que, por su naturaleza, han sido definidos de modo general y abstracto.

Las garantías sociales son compromisos universales; es decir, dispuestos como aseguramientos para todo individuo u hogar que esté en una determinada situación¹⁴. Sin embargo, disponen de un contenido específico que, aunque se formula para el conjunto de la población, tiene un impacto mayor en los grupos más vulnerables de la sociedad. De esta forma, las garantías sociales permiten la realización de umbrales (mínimos) de ciudadanía por debajo de los cuales la satisfacción de las necesidades básicas y el desarrollo de las capacidades humanas se ve limitado. Si el propósito de los umbrales de los derechos es acelerar los procesos de desarrollo en el país de manera sustentable y progresiva; las garantías sociales por su parte, deben establecer condiciones explícitas para el acceso, permanencia, calidad, oportunidad, participación y exigibilidad en áreas ligadas a los sectores de educación, salud, vivienda, trabajo e ingresos que el Estado debe asegurar, y que toda la ciudadanía está en derecho de conocer y exigir a través de mecanismos administrativos que en lo posible posterguen la judicialización de dicha demanda social.

Para la Cepal, el estar socialmente asegurado representa una práctica de inclusión y participación social. “La ciudadanía social tras las garantías sociales conlleva, como acuerdo fundamental, la decisión de vivir entre iguales, lo que no implica la homogeneidad en las formas de vivir y pensar, sino una institucionalidad incluyente que garantice a todos las mismas oportunidades

de participar de los beneficios de la vida colectiva y de las decisiones que se tomen respecto a cómo orientarlas” (Cepal, 2006).

EL CONCEPTO DE GARANTÍA SOCIAL

Hablar de garantismo en derecho remite, necesariamente, a la obra del jurista italiano Luigi Ferrajoli. El jurista define a una garantía, en términos generales, como “cualquier técnica normativa de tutela de un derecho subjetivo” (Ferrajoli, 2006). Aunque el concepto de garantía tiene un origen vinculado al derecho civil, en el que existen garantías de tipo real y personal, su utilización se ha extendido a otras ramas del derecho (en particular, al derecho constitucional). Precizando el concepto general, Ferrajoli afirma que puede entenderse por garantía “toda obligación correspondiente a un derecho subjetivo, entendiendo por ‘derecho subjetivo’ toda expectativa jurídica positiva (de prestaciones), o negativa (de no lesiones)”¹⁵. Ferrajoli utiliza la expresión “garantismo” bajo las acepciones de modelo normativo de derecho, como teoría jurídica y como filosofía política. A la base de su modelo se encuentra la existencia del Derecho y el Estado como instrumentos de tutela de los derechos fundamentales. Por eso, “impone al Derecho y al Estado la carga de la justificación externa conforme a los bienes y a los intereses, cuya tutela y garantía constituye, precisamente, la finalidad de ambos” (Ferrajoli, 1995).

La garantía le otorga así, el contenido concreto y operacional a los derechos. Son aseguramientos que la sociedad compromete a todos sus miembros, en materia de programas, marcos institucionales, políticos y financieros, para el ejercicio de los derechos humanos.

La palabra “social” se refiere a garantías circunscritas al campo de los denominados derechos económicos, sociales y culturales (derechos “de igualdad”, en definitiva), cuya operacionalización, como se ha dicho, supone un papel activo del Estado y cuyas consecuencias afectan a comunidades y grupos humanos enteros, pese a que los titulares

sean individuos.

Por lo tanto, la “garantía social” es un conjunto de acciones y disposiciones (institucionales, jurídicas, programáticas y financieras) para la protección y aseguramiento del ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, tal y como la sociedad los ha definido –operacionalmente– para un momento histórico determinado. La garantía otorga el contenido concreto (orientación y formulación) característico a un derecho. Así entendida, la garantía social entrega al individuo certidumbre sobre lo que puede esperar del medio social en el que se desenvuelve respecto de un ámbito acotado de la vida social, pero de alto poder sinérgico.

La diferencia (y complemento) entre derecho y garantía social radica en que el primero posee una formulación declarativa y general de elevado contenido ético (de ahí la necesidad de inclusión en la carta fundamental), mientras que la segunda enfatiza las disposiciones que la sociedad ha creado para realizar tal declaración. Ambos, están plasmados en normas jurídicas específicas. Las garantías sociales pueden variar según el país o el momento histórico de una sociedad. En el caso de la educación, por ejemplo, algunos países han definido que el derecho se ejerce cuando los niños y jóvenes acceden a servicios de educación primaria; otros, en cambio, también incluyen la secundaria. Incluso, hace poco, algunas sociedades incorporaron los servicios para etapas tempranas (inicial, pre básica) y postsecundarias (universitarias). Esto significa que el derecho a la educación se expresa a través de diversas áreas garantizables, dependiendo de los niveles de desarrollo del país.

Así, mientras que los DESC tienen un carácter progresivo (se realizan con gradualidad), las garantías sociales son de realización inmediata y se vinculan con la obligación de conducta del Pidesc, donde los países firmantes se comprometen a “tomar medidas inmediatas”. Así, una garantía social solo es garantía en la medida en que funciona, su contenido está imputado de forma universal básica, y sus prestaciones

están disponibles para los titulares. No obstante lo anterior, la acción positiva del Estado será más intensa en los segmentos que no pueden acceder a esas prestaciones por sus propios medios (por ejemplo, a través del mercado).

Así por ejemplo, el derecho a la vivienda adecuada contemplado en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se puede definir de forma más o menos general como “el derecho de todo hombre, mujer, joven y niño a una comunidad tener un hogar y seguros en que puedan vivir en paz y dignidad”¹⁶. Cuando las personas no pueden acceder (por sus propios medios) a una vivienda adecuada, surgen programas que suministran diversas soluciones: comodato, arriendo, compraventa. Estos programas solo constituyen garantías sociales cuando se estipulan explícitamente. De esta manera deberán imputarse para todos aquellos afectados por la falta de vivienda, cuando su provisión adquiere una dimensión coherente con la magnitud del problema o déficit y pueden ser reclamadas por las personas.

Cabe destacar también, que los distintos ámbitos garantizables en alimentación, salud, educación, trabajo, ingresos y habitabilidad sostienen vinculaciones y dependencias de diverso tipo. Por ejemplo, los planes de alimentación complementaria influyen –e incluso determinan– la permanencia de los niños en la escuela y la factibilidad de que aprendan. Es decir, que las garantías sociales delinean una “ruta crítica” de promoción social a partir de aseguramientos básicos que la sociedad, en su conjunto, se compromete a brindar. Esta idea nos remite, en cierta forma, a la existencia de una igualdad de oportunidades¹⁷. La igualdad de oportunidades establece que la sociedad debiera hacer “todo lo posible para “nivelar el terreno de juego” entre los individuos que compiten por un puesto, o nivelarlo previamente durante su período de formación, de modo que todos aquellos capaces de desempeñarlo sean aceptados, llegado el caso, entre los aspirantes que van a competir por él”¹⁸.

Al asegurar un núcleo básico de oportu-

tunidades y bienestar, las “garantías sociales” contribuyen a:

- La satisfacción de necesidades básicas, que al ser realizadas promueven el bienestar y potencian el desarrollo humano.
- El despliegue y desarrollo de capacidades humanas elementales, que permiten el funcionamiento y la integración de las personas en la sociedad.
- La protección frente a riesgos frecuentes y críticos, que pueden hacer decaer el bienestar por debajo del mínimo tolerable para el desarrollo humano y la integración social.
- El desarrollo de activos básicos y el acceso a oportunidades, que permiten el enganche con estructuras de oportunidades promocionales.

Los consensos sociales que hay detrás de cada garantía social constituyen pactos políticos y fiscales que se materializan en la legislación, la institucionalidad, los programas y las fuentes de financiamiento. Por eso, establecer una arquitectura de políticas sociales basada en garantías supone superar las formas históricas en que se han asignado las prestaciones, mediante formas corporativistas y discrecionales de los aparatos públicos.

Las garantías establecidas se entienden de carácter universal para toda la población, pero esta característica de universalidad propia de las garantías no debe ser confundida con el debate entre focalización y universalismo, que se enmarca dentro de la subgarantía de “protección financiera”¹⁹. Este es quizá uno de los grandes temas en disputa en el proceso constituyente que el país recién comienza. Sin duda que reducir la discusión de los DESC, a un mero asunto de focalización de recursos siempre escasos, versus una universalidad ilimitada de beneficios, resulta muy poco beneficioso para el país.

CONSIDERACIONES FINALES

Los derechos fundamentales tienen una formulación abstracta, lo que obliga, a través de técnicas garantistas, a precisar su contenido y forma de concreción. Las garantías sociales de derechos fundamentales, o garantías bási-

cas universales, resuelven lo que según Philip Alston es la “indeterminación del contenido normativo de los DESC, que inviabiliza cualquier reclamo al punto que en realidad el titular no tendría ningún derecho”²⁰.

De esta manera, si los DESC son derechos, entonces tienen que dar lugar a lo que el ex Relator Especial para la Vivienda Adecuada, Milan Kothari, denominó “las obligaciones mínimas”, referidas estas al “nivel por debajo del cual no debe quedar nunca la conducta del Estado para que se considere cumplida su obligación. Todo derecho implica un nivel esencial mínimo que debe ser respetado por el Estado”²¹. En la investigación *‘Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual’*, ordenada por la ex Alta Comisionada, Mary Robinson, se destaca, al referirse a las obligaciones fundamentales y umbrales mínimos internacionales, que los DESC suponen su realización progresiva y “los Estados tienen una obligación fundamental de garantizar, al menos, los niveles esenciales mínimos, con inclusión de los derechos a la alimentación y a la vivienda adecuada, la protección de la salud y la educación”²².

Este “contenido mínimo” al cual ya nos referimos más arriba, abre paso para estipular una garantía social, que variará de país en país y dependerá de cómo y qué se establezca como mínimo absoluto por la sociedad en un momento de su historia.

Para que estas dimensiones de la garantía adquieran un carácter explícito, es necesario utilizar técnicas variadas y complementarias, cuyo propósito es reducir la brecha entre lo declarado y lo efectivo, cuestión que resulta fundamental a la hora de analizar los aspectos formales y significados o contenidos de una norma²³. Todas estas técnicas que acortan la distancia entre lo formalmente declarado (vigencia) y lo sustantivo de una norma (validez) se pueden clasificar en legales, institucionales, programáticas y presupuestarias²⁴. En definitiva, los derechos humanos y el desarrollo tienen un fin común:

promover el bienestar de las personas, contribuyendo de manera significativa al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, la disminución de las desigualdades y la generación de sociedades más inclusivas. Así, el marco jurídico internacional de derechos humanos, que todos los Estados han suscrito, debe considerarse parte de la solución y el compromiso de referencia en materia de superación de la pobreza, tan extendida, como hemos visto, en nuestro país.

Y más concretamente, el establecimiento de políticas sociales con Enfoque de Derechos Humanos, operativizadas en garantías sociales puede facilitar la adaptabilidad de los factores vinculados al derecho de que se trate. Dado que las formas de concreción de las garantías sociales pueden ser variables según aspectos como la cultura o la disponibilidad de recursos, pueden modificarse y actualizarse sin lesionar el valor protegido.

El horizonte de lo posible no solo se ha desplazado, sino que parece estar redefiniéndose. Un examen sobre la evolución de la pobreza y de las percepciones de quienes la experimentan constituye un ilustrativo ejercicio sobre cómo y en qué dirección están operando estos cambios, que deben ser tomados con la mayor preocupación con el propósito de desentrañar las claves de gobernanza democrática que deberán regir nuestros destinos en el próximo tiempo. Por ello, lejos de insistir en las formas o modos de construir sociedad que han prevalecido en los últimos 25 años, habrá que realizar un examen profundo sobre las prácticas políticas, económicas y sociales que encierra nuestro destino común, como integrantes de una comunidad, bajo coordenadas de desarrollo, justicia social, equidad y democracia. ●

1. La Encuesta Casen del año 2013 elaborada por el Ministerio de Desarrollo Social y que mide la incidencia de la pobreza en Chile, incorporó dos importantes novedades: se actualizó la línea de pobreza por ingresos de acuerdo a los nuevos parámetros de consumo de la población para 2009 y se estableció una nueva metodología de medición en dimensiones distintas al ingreso, como salud, educación, vivienda y trabajo y seguridad social, denominada Medición de Pobreza Multidimensional (PM). De acuerdo a la nueva línea de pobreza por ingresos la pobreza se extendía en 2013 al 14,4% de la población nacional, mientras que la PM afectaba al 20,4% de los chilenos. (Ministerio de Desarrollo Social, MDS, 2014).

2. Este punto quedó de manifiesto en la Encuesta Panel Casen 1996, 2001, 2006, realizada por la Fundación Superación de la Pobreza (FSP), el Ministerio de Planificación y el Observatorio Social de la Universidad Alberto Hurtado, que determinó que en la década 96 - 2006, cerca de un 34% de la población chilena fue vulnerable a la pobreza, y un 29,8 % fue considerado en situación de pobreza una o dos veces (Prieto, y otros, 2007).

3. Ver Cuadro 3A del Documento VII Encuesta De Presupuestos Familiares Resultados VII EPF septiembre / 2013 (Instituto Nacional de Estadísticas, 2013).

4. Ver: Cepal Programas de transferencias condicionadas: balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe, Cuadernos de la Cepal, Santiago de Chile, 2011.

– International Policy Centre for Inclusive Growth “La Ampliación de las Transferencias Monetarias y sus Desafíos en Chile: el Ingreso Ético Familiar”, Research brief N°26, agosto 2012.
– Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Chile, Área de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad Políticas Contra la Pobreza: de Lucha Solidario al Ingreso Ético Familiar. Osvaldo Larrañaga, Dante Contreras, Gustavo Cabezas. Documento de Trabajo, Santiago de Chile, diciembre 2014.

5. Según esta teoría “La pobreza tiene relación con la vulnerabilidad, ya que los pobres habitualmente están más expuestos a riesgos, pero al mismo tiempo tienen poco acceso a instrumentos adecuados de manejo del riesgo. En consecuencia, el suministro y selección de instrumentos adecuados para el MSR se convierte en un medio importante para reducir la vulnerabilidad y proporcionar un medio para salir de la pobreza” (Op. cit, pp. 4 y 5).

6. Véase Coeficiente de Gini en: Evolución y distribución del ingreso de los hogares (2006-2013), Síntesis de Resultados, Ministerio de Desarrollo Social, 2015.

7. Sobre las generaciones de derechos puede verse, entre otros, a Pérez, A.E., “Las generaciones de derechos fundamentales” (Pérez, 1991).

8. Ver entre otras referencias: Gargarella, R. en “Primeros apuntes para una teoría sobre los derechos sociales. ¿Es posible justificar un tratamiento jurídico diferenciado para los derechos

sociales e individuales?” (Gargarella, 1998); Bossuyt, M., “La distinction juridique entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels » (Bossuyt, 1975); y Ruiz M., “*Derechos liberales y derechos sociales*” (Ruiz, 1994).

9. Declaración del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre extrema pobreza y derechos humanos, Philip Alston, Santiago, 24 de marzo de 2015. Disponible en <http://www.indh.cl/wp-content/uploads/2015/03/DeclaracionC3%B3n-del-Relator-Philip-Alston.pdf>

10. Ver en <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>.

11. Comité de derechos Humanos ONU *Observación General 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)*, ONU, 1990.

12. Ver: – ONU, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*, OACDH, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004.

– Cepal, “*La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*”, Cepal, Santiago de Chile, 2006.

– Cepal “Protección social inclusiva en América Latina Una mirada integral, un enfoque de derechos” Simone Cecchini, Rodrigo Martínez, Cepal, Santiago de Chile, 2011.

13. Dos han sido los casos emblemáticos en Chile: el Régimen de Garantías Explícitas en Salud (GES) o Plan AUGE (2003) y la Reforma Previsional (2008).

14. Al respecto, cabe mencionar lo expuesto por Cepal y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH): “de no realizarse avances en los derechos económicos y sociales, los derechos civiles y políticos van perdiendo sentido para los sectores con menores recursos y más bajos niveles de educación e información”. (Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Cepal, 1997), p 20.

15. Ver en http://www.miguelcarbonell.com/docencia/Qu_es_el_garantismo_Una_nota_muy_breve_printer.shtml. Última visita 22/03/2014.

16. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la vivienda presentado en la 57ª sesión de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2001/51, de 25 de enero de 2001.

17. “La igualdad de oportunidades está estrechamente ligada a la idea de autonomía: persigue colocar a todos los agentes en el mismo punto de partida, de tal forma que todos gocen de las mismas oportunidades de elección, siendo luego cada cual responsable del éxito o fracaso de su decisión. La igualdad de oportunidades presta especial atención a las circunstancias que merman la posibilidad de elección y establece la redistribución de recursos de tal forma que todos lleguen a un mismo punto de partida” (Rey, 2011). “Dado que las oportunidades no son objetos materiales fácil ni inmediatamente mensurables, no es de entrada sencillo encontrar la manera de igualarlas. Las *oportunidades* designan en ciertos casos todo lo que un individuo recibe

en materia de recursos materiales; o bien, según el principio rawlsiano de igualdad equitativa de oportunidades, el acceso a la formación y al empleo –previa estimación de aptitudes–. Estas oportunidades pueden igualmente consistir en un conjunto de “recursos” personales e impersonales, de los que cada individuo es beneficiario (Dworkin), o también en la totalidad de sus “capacidades” en el sentido más amplio del término (Sen), de sus «oportunidades de bienestar» (Arneson), de sus “posibilidades de realización” (Cohen) o de su “libertad real” (Van Parijs) (Gibbet-Lafaye, 2005).

18. Roemer, 1998. Ver también: Reimers, 2002; Rawls, 1996, p. 223; Sen, A., “Equality of What?” en Sen, A. 1982, pp. 353-369; Dworkin, 1981; y Dubet, 2012.

19. Al respecto y también pregarantías, subgarantías ver: Moreno, 2008.

20. Alston, P., “Out of the Abyss: The Challenges Confronting the New UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights”, en *Human Rights Quarterly*, Vol. 9, 1987, pp. 352-353.

21. Kothari hace suyas las palabras del magistrado Yacoob, del Tribunal Constitucional de Sudáfrica, al citarlo en el “Informe del Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari, presentado de conformidad con la resolución 2000/9 de la Comisión E/CN.4/2001/51” publicada por ONU el 25 de enero de 2001.

22. ONU, 2004.

23. Nos dice Ferrajoli: “La valoratividad y la discrecionalidad de los juicios de validez. La crítica de los dos dogmas resulta quizá más clara si se analiza la estructura de los juicios de validez. Al menos en los ordenamientos complejos propios de los estados de derecho, estos juicios difieren de los juicios sobre la vigencia de las normas al requerir, a diferencia de éstos, la determinación de ulteriores condiciones de diversa naturaleza. Para que una norma exista o esté en vigor es suficiente que satisfaga las condiciones de validez formal, condiciones que hacen referencia a las formas y los procedimientos del acto normativo, así como a la competencia del órgano de que emana. Para que sea, válida se necesita por el contrario que satisfaga también las condiciones de validez sustancial, que se refieren a su contenido, o sea, a su significado. Tanto las condiciones formales suficientes para que una norma sea vigente como las sustanciales necesarias para que sea válida se encuentran establecidas por las normas jurídicas que disciplinan su producción en el nivel normativo superior. Sin embargo, mientras las condiciones formales de la vigencia constituyen requisitos de hecho en ausencia de los cuales el acto normativo es imperfecto y la norma dictada por él no llega a existir, las condiciones sustanciales de la validez, y de manera especial las de la validez constitucional, consisten normalmente en el respeto de valores –como la igualdad, la libertad, las garantías de los derechos de los ciudadanos– cuya lesión produce

una antinomia, es decir, un conflicto entre normas de contenido o significado incompatible” (Ferrajoli, 1995, p. 874).

24. **Las técnicas legales o jurídicas** de una garantía o de una subgarantía son el conjunto de instrumentos normativos, de carácter superior o inferior (incluye la constitución política, los tratados internacionales, leyes orgánicas, leyes, decretos con fuerza de ley, decretos supremos, reglamentos, circulares), que es necesario utilizar para estipular y establecer los contenidos de las subgarantías en forma y condiciones. **Técnicas institucionales** se refieren a las distintas opciones organizacionales que permiten concretar una subgarantía y/o garantía. La materialización de una garantía depende de organismos con existencia real, con capacidades de gestión y regulación efectivas que permitan diseñar, difundir, implementar, fiscalizar y evaluar las prestaciones, los accesos, calidades, protección financiera. **Técnicas instrumentales/programáticas** de una garantía o subgarantía. Corresponden al conjunto de instrumentos programáticos y procedimentales creados por el marco institucional, y cuyo fin es la generación, administración y distribución de prestaciones sociales, servicios, bienes y/o acciones a las que tienen derecho y acceden las personas. **Técnicas presupuestarias o financieras.** Conjunto de técnicas e instrumentos que aseguran la existencia de recursos financieros para la puesta en marcha y concreción de las garantías sociales. Al respecto véase Moreno, 2008, p. 159-186.

Referencias bibliográficas

Instituto Nacional de Estadísticas. (2013). *VII Encuesta de Presupuestos Familiares 2011-2012*. Santiago.

Max-Neef, M. A. (1998). *Desarrollo a Escala Humana*. Barcelona: Nordan-Comunidad e Icaria.

Fusupo. (2010). *Voces de la Pobreza*. Santiago: Fundación Superación de la Pobreza.

Holzmann, R., & Jørgensen, S. (enero-junio de 2003). Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 73-106.

Cepal. (2006). *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago: Comisión Económica para América Latina.

Ferrajoli, L. (2006). *Sobre los derechos fundamentales y sus garantías*. México: Comisión Nacional de los derechos Humanos.

Ferrajoli, L. (1995). *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*. (P. Andrés, A. Ruiz, T. J. Bayón J.C., & R. y Cantarero, Trans.) Madrid: Trotta.

Ministerio de Desarrollo Social, MDS. (Enero de 2014). Presentación Encuesta Casen 2013. Santiago, Chile.

Prieto, J. J., Bendezú, L., Denis, Á., Sánchez, C., Zubizarreta, J., & Ugalde, P. (2007). *La Encuesta Panel Casen: Metodología y Calidad de los Datos Versión 1.0*. Santiago: Observatorio Social UAH.

Instituto Nacional de Estadísticas (a). (2013). Compendio Estadístico 2013. Santiago.

Pérez, A.-E. (1991). Las generaciones de derechos sociales fundamentales. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* (10), 203-217.

Gargarella. (1998). Primeros apuntes para una teoría sobre los derechos sociales. ¿Es posible justificar un tratamiento jurídico diferenciado para los derechos sociales e individuales? *Jueces para la democracia* (31), 11-15.

Bossuyt, M. (1975). La distinction juridique entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels. *Re-*

vue des Droits de l'Homme (4), 738-820.

Ruiz, M. (1994). Derechos liberales y derechos sociales. *Doxa* (15-16), 651-674.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Cepal. (1997). *La igualdad de los modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales*. San José de Costa Rica.

Rey, J. L. (2011). *El discurso de los derechos. Una introducción a los derechos humanos*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.

Guibet-Lafaye, C. (2005). Bienes primarios, igualdad de oportunidades e igualdad de recursos. *Revista Isegoría*, 263-277.

Roemer, J. (1998). Igualdad de oportunidades. *Revista Isegoría*, 71-87.

ONU. (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*. Nueva York y Ginebra: Oacdh.

Ferrajoli, L. (1995). *Derecho y razón*. Madrid: Trotta.

Reimers, F. (2002). *Distintas escuelas, diferentes oportunidades: los retos para la igualdad de oportunidades en Latinoamérica*. Madrid: La Muralla.

Rawls, J. (1996). *Liberalismo político*. Barcelona: Crítica.

Sen, A. (1982). *Choice, Welfare and Measurement*. Oxford: Blackwell.

Dworkin, R. (1981). What is Equality? . *Philosophy and Public Affairs*, 185-246.

Dubet, F. (2012). Los límites de la igualdad de oportunidades. *Nueva Sociedad*, 42-50.

Moreno, L. (2008). Hacia políticas sociales con enfoque de derechos sociales garantizados. In F. H. Latina, *Políticas Públicas para un Estado social de los derechos. El paradigma de los derechos universales Vol. II*. Santiago: LOM Ediciones.