

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ
FACULTAD DE DERECHO



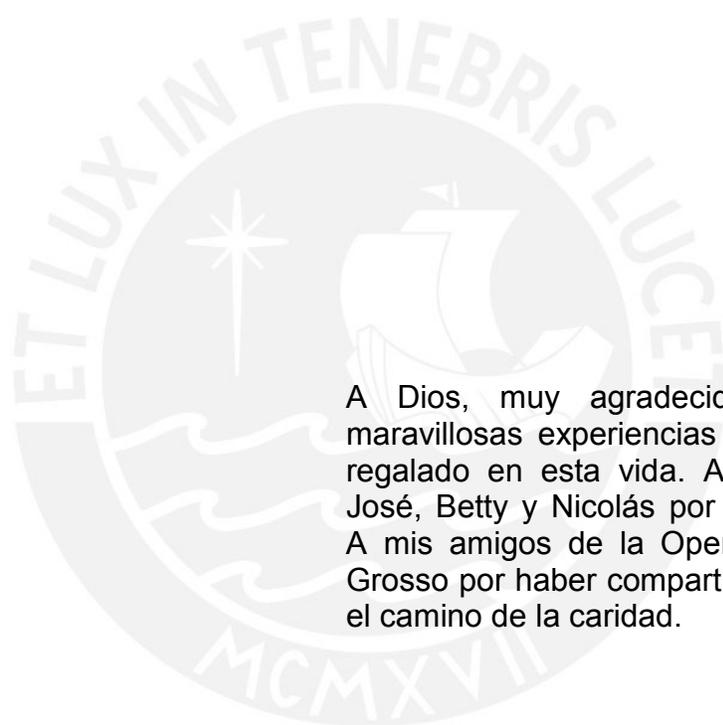
LA LUCHA CONTRA LA POBREZA EN LOS CONFINES DEL
DERECHO Y LOS DERECHOS HUMANOS

**Tesis para optar por el Título de Abogado que presenta la
Bachiller:**

LUCIA BETTY NUÑOVERO CISNEROS

DR. ARMANDO GUEVARA GIL

LIMA, MARZO 2011



A Dios, muy agradecida por las maravillosas experiencias que me ha regalado en esta vida. A mi familia, José, Betty y Nicolás por tanto amor. A mis amigos de la Operación Mato Grosso por haber compartido conmigo el camino de la caridad.

ÍNDICE

CAPÍTULO 1

LA POBREZA Y EL PROGRAMA “JUNTOS” DEL GOBIERNO

PERUANO 2

1.1. La pobreza como fenómeno local y multidimensional..... 3

1.2. Pobreza y lucha contra la pobreza en el Perú..... 5

1.3. Los diferentes aspectos de la pobreza en Totorá..... 11

 1.3.1. Salud y educación..... 14

 1.3.2. Recursos materiales..... 21

 1.3.3. Actividades productivas..... 24

1.4. La pobreza del Programa Juntos..... 28

CAPÍTULO 2

EL FENÓMENO JURÍDICO EN TOTORA 39

2.1. Espejismos de pobreza, derecho y Derechos Humanos..... 41

2.2. Normativa local autónoma, nociones de dignidad y Poverty Law
en Totorá 61

 2.2.1. Una normativa local autónoma..... 62

 2.2.2. Nociones locales de dignidad y estrategias de desarrollo 66

 2.2.3. Juntos *Poverty Law*..... 73

CAPITULO 3**LA RELACIÓN ENTRE PROBREZA, DERECHO Y DERECHOS HUMANOS DESDE UNA PERSPECTIVA HUMANISTA..... 88**

3.1 Más allá del positivismo: Hacia una deonto-metodología jurídica para la lucha contra la pobreza 90

3.1.1. Positivismo y deontología en Hegel y Kant..... 91

3.1.2. El marco constructivista frente al positivismo..... 97

3.1.3. La Sociología del Derecho y el derecho como instrumento de construcción de sociedades más justas e inclusivas.....98

3.1.4. Lucha contra la pobreza y dialéctica constructivista 104

3.2. La lucha contra la pobreza en la cultura de los Derechos Humanos..... 107

3.3. Enfoque de capacidades y relaciones horizontales 114

CONCLUSIONES..... 120

BIBLIOGRAFÍA..... 124

ANEXOS

1. Censo de Totorá 2007..... 132

2. Cronología de la relación entre Derechos Humanos y pobreza en las Naciones Unidas..... 137

ÍNDICE DE CUADROS

Figura 1. Evolución de la incidencia de la pobreza en el Perú entre 2004-2008.....	7
Figura 2. Apurímac entre los departamentos con mayores niveles de pobreza en el Perú – 2007.	8
Figura 3. Antabamba entre las Provincias del Departamento de Apurímac.....	9
Figura 4. Poblado de Oropesa, Poblado de Totorá y anexos, Distrito de Oropesa, Provincia de Antabamba, Departamento de Apurímac.....	10
Figura 5. Índice de desarrollo humano distrital en provincia de Antabamba – 2005.....	11
Figura 6. Población encuestada en Totorá	12
Figura 7. Adultos encuestados por edad y sexo.....	13
Figura 8. Población de Totorá por estado de salud.....	15
Figura 9. Población adulta de Totorá que declaró algún tipo de dolencia/enfermedad	15
Figura 10. Población de Totorá por nivel de instrucción y sexo.....	16
Figura 11. Posesión de chacras, bosques y cultivos.....	23
Figura 12. Posesión de animales.....	23
Figura 13. Postura epistemológica.....	103



INTRODUCCIÓN

El objeto de esta tesis es comprender el fenómeno jurídico en los contextos de pobreza, contextos para los cuales se legislan en el Perú instrumentos de lucha contra la pobreza tales como el Programa Estatal de ayuda a los más pobres “Juntos”¹. Para una adecuada comprensión de dicho objeto, hemos depurado de sesgos ideológicos conceptos como Pobreza, Derecho y Derechos Humanos a partir de un trabajo de campo en una localidad peruana de extrema pobreza. Con el fin de generar mejores políticas y normativas de lucha contra la pobreza, este trabajo intenta finalmente reinterpretar y vincular los mencionados conceptos desde una perspectiva humanista, es decir centrada en el valor del ser humano.

Esta investigación utilizó una metodología inductiva predominantemente cualitativa. En primer lugar, condujimos un trabajo de campo de 5 meses en la localidad llamada Totorá, un pueblo de extrema pobreza del departamento de Apurímac de los Andes del Sur del Perú. Como activistas de una organización italiana, participamos y observamos las dinámicas locales de pobreza y desarrollo así como el impacto del programa Juntos en ellas. Dicha experiencia

¹ Como veremos más adelante, el Decreto Supremo 032-2005-PCM, aprobado el 7 de abril de 2005, creó el Programa Nacional de Apoyo directo a los más pobres “JUNTOS”, el cual estableció la transferencia directa de dinero a los pobladores rurales y urbanos pobres, aunque condicionada a la realización de ciertas actividades como la vacunación de niños, la asistencia a la escuela, la inscripción en el registro civil, etc.

etnográfica nos permitió sumergirnos en el contexto de pobreza y a partir de ella construir las categorías jurídicas con las que describimos el fenómeno jurídico.

Nuestro análisis, de tipo fenomenológico, también basado en la revisión de bibliografía especializada en Desarrollo Humano, Antropología Jurídica y Derechos Humanos, reveló que el programa Juntos no relacionó la pobreza, el derecho y los Derechos Humanos bajo una perspectiva humanista, pues fuera de generar un consumo cortoplacista, se basa en un diseño precario que no promueve el respeto, la igualdad o la solidaridad entre los pobladores, verdaderas carencias reflejadas en el aparato estatal y los servicios públicos de la zona. Más bien este *Poverty Law* (Derecho de pobres) propicia la victimización de los beneficiados quienes mostraron comportamientos conflictivos y clientelistas.

Este trabajo se divide en tres capítulos. Un primer capítulo descriptivo presenta un contexto social, político y antropológico de la pobreza en el Perú, un segundo capítulo desarrolla un análisis antro-po-jurídico de nuestra experiencia de campo y un tercer capítulo argumentativo inscribe nuestros resultados dentro de la teoría general o filosofía del Derecho.

Así, el primer capítulo, descriptivo del contexto en el cual se inserta nuestra pregunta, nos permitirá estudiar la pobreza como una problemática multidimensional y local. Asimismo, abordará las características de dicho

problema en el Perú y la reciente aparición de legislaciones de lucha contra la pobreza como respuesta del gobierno peruano. Finalmente, este capítulo presenta el trabajo de campo que condujimos en la localidad peruana de extrema pobreza llamada Totorá. En él verificamos al menos tres aspectos de la pobreza local y describimos cómo estos han sido abordados superficial y limitadamente por el Estado mediante la implementación del programa Juntos.

En el segundo capítulo, propiamente de análisis antro-po-jurídico, presentaremos una comprensión de los fenómenos en los que centramos nuestra investigación - la pobreza, el derecho y los Derechos Humanos - a la luz del trabajo de campo realizado. Para ello primeramente expondremos una serie de deformaciones ideológicas propias de la investigadora y que en un primer momento oscurecieron nuestra percepción de dichos fenómenos. Así, desvirtuaremos espejismos que nos presentan la pobreza como estigma social o como negación absoluta de los Derechos Humanos y al derecho como un sistema de reglas formales y de carácter eminentemente contractual. En seguida, precisaremos las nociones jurídicas que emergen de nuestra experiencia de campo, como lo son tanto la práctica local y autónoma (no estatal) que regula la vida de la localidad como el esfuerzo que hacen las personas para alcanzar mejores condiciones de vida y que ponen en evidencia la vigencia de la dignidad humana aún en situaciones de pobreza. Por último, sostendremos que la legislación anti-pobreza del Programa Juntos cuenta entre sus impactos principales el propiciar la manipulación de estigmas de pobreza

como son el lenguaje quechua, el habitar la puna, la actividad agrícola, etc. por lo que cabe dentro de lo que algunos han denominado Poverty Law.

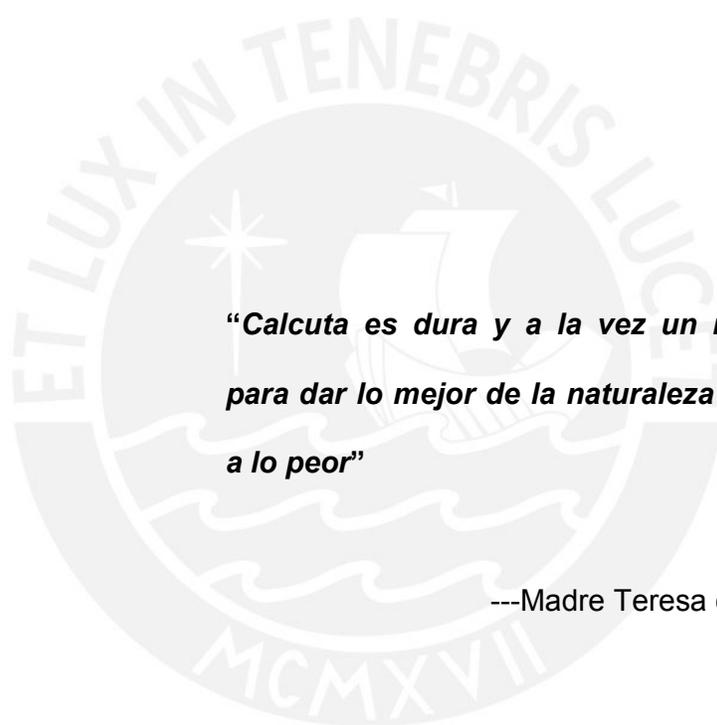
Finalmente, nuestro último capítulo de carácter argumentativo, volverá a los defectos de concepción e implementación del programa Juntos, mediante tres propuestas que pretenden relacionar la pobreza, el derecho y los Derechos Humanos desde una perspectiva socio-jurídica humanista.

En la primera parte de este capítulo conclusivo proponemos ir más allá del positivismo jurídico, aproximación desapegada y relativista frente a su objeto de estudio, y más bien trabajar en base a un constructivismo dialéctico que permita la construcción de un ser y un deber ser del derecho, mediante la integración de las experiencias y valores del investigador en observaciones atentas y respetuosas de los seres humanos.

En una segunda parte, proponemos abordar a los Derechos Humanos desde una óptica constructivista que sobrepase el debate sobre la naturaleza filosófica o jurídica de los mismos. En efecto, una aproximación de los Derechos Humanos desde la experiencia de las situaciones de pobreza permite vincular la intencionalidad de las estrategias locales de desarrollo y las prácticas locales de respeto a la dignidad, igualdad, solidaridad, reciprocidad y confianza con la cultura de los Derechos Humanos que se promueve, especialmente desde el siglo XX, mediante instrumentos normativos de nivel global.

En la parte final de nuestro trabajo, advertimos acerca de las consecuencias de toda legislación antipobreza que no focalice los valores en construcción mencionados, evocando el impacto negativo que tuvo el Programa Juntos en el comportamiento de los beneficiados. Tomaremos posición frente a este Poverty Law que refuerza estigmas y dinámicas de discriminación en vez de promover la cohesión social, las relaciones horizontales y las actividades productivas en el seno de una población.

En efecto, durante los próximos años, mientras el contexto internacional y el modelo de crecimiento lo permita el Estado Peruano acentuará su acción social sobre los ciudadanos, imitando las legislaciones de países europeos, en las que los principios y normas que rigen los derechos de las personas con menos recursos a la seguridad social o a la salud son capítulos incuestionables del ordenamiento jurídico. Es entonces que esta tesis adquiere relevancia y pertinencia al permitirnos posicionarnos en dicho diálogo entre la realidad y el derecho para sostener que no son las diferencias materiales, sino las dinámicas sociales y culturales las cuales deben ser el objeto primordial de las legislaciones y políticas dirigidas hacia la construcción de una sociedad peruana justa e inclusiva donde las personas compartamos el respeto mutuo de la dignidad humana como valor central de nuestras vidas.



***“Calcuta es dura y a la vez un regalo de Dios
para dar lo mejor de la naturaleza humana frente
a lo peor”***

---Madre Teresa de Calcuta

CAPÍTULO 1

LA POBREZA Y EL PROGRAMA “JUNTOS” DEL GOBIERNO PERUANO

En este capítulo enfocamos el contexto en el cual pretendemos estudiar el fenómeno jurídico: la pobreza y la lucha contra la pobreza, para lo cual utilizamos una perspectiva antropológica que privilegia el trabajo cualitativo y de campo. En primer lugar, describiremos a la pobreza como una problemática local y multidimensional. Seguidamente, presentaremos las características que muestra dicho fenómeno en el Perú, en particular resaltando su persistencia en las zonas rurales andinas y la reciente aparición de políticas gubernamentales de lucha contra la pobreza, tales como el Programa de Apoyo a los más pobres “Juntos”. Finalmente, expondremos los resultados del trabajo de campo realizado en una localidad peruana de extrema pobreza llamada Totorá, en la que observamos tres aspectos de la pobreza local así como el cuestionable impacto del programa Juntos en ésta.

1.1. La pobreza como fenómeno local y multidimensional

En la actualidad, para la mayoría de investigadores y profesionales del desarrollo, la pobreza no significa exclusivamente falta de ingresos. De hecho, varios especialistas han señalado las limitaciones de una definición económica de la pobreza, por lo que se han establecido por lo menos tres diferentes tipos de conceptos de la misma: la pobreza absoluta, la pobreza relativa y la pobreza subjetiva (MORDUCH: 2006, SCHUTT: 2003, RODRIGUEZ: 2005).

Así, para Schutt la pobreza puede ser entendida como a) absoluta, cuando se trata por ejemplo del estándar de ingresos que permite comprar una canasta básica de alimentos, como b) relativa, cuando se trata por ejemplo del más bajo 10 % en la distribución de ingresos de una sociedad determinada y como c) subjetiva, de acuerdo a lo que una persona considera su situación o el ingreso que necesita (SCHUTT: 2003). Otros investigadores, siguiendo la línea del Banco Mundial señalan que la pobreza refleja a la vez a) una insuficiencia de recursos, comúnmente manifestada en bajos ingresos y gastos, b) una vulnerabilidad frente a los impactos adversos como enfermedades, violencia o pérdidas de hábitat y c) una falta de poder en la vida política, social y económica del país o de la propia comunidad (WORLD BANK: 2001).

El concepto de exclusión ha seguido un desarrollo similar, primero estableciéndose en base a indicadores monetarios y económicos, y posteriormente considerando otras dimensiones como la estabilidad de los

vínculos sociales. El fenómeno de la pobreza-exclusión explica cómo las personas o grupos sociales pasan de una zona de vulnerabilidad o precariedad que incluye fragilidad, inseguridad en las relaciones laborales e inadecuación de los soportes familiares y sociales, hacia una zona de exclusión o marginación que implica no solamente la retirada del mundo laboral sino la ausencia de todo tipo de protección social y un aislamiento social que les vuelve incapaces de salir por sí solos de dicha situación (ARRIBA GONZALEZ DE DURANA: 2002).

En consecuencia, los especialistas del desarrollo han empezado a trabajar en base a un concepto multidimensional de pobreza, interrelacionando aspectos económicos (ingresos, poder adquisitivo, etc.) sociales (empleo, nivel educativo, etc.) políticos (participación, derechos, etc.) incluso culturales como las creencias o los idiomas y medioambientales como la degradación medioambiental (NARAYAN et al.: 2000, CHAMBERS: 2007, SEN: 2000, HERRERA: 2002, IGUINIZ: 2002, ROMERO: 2005).

Sin embargo, dicho concepto multidimensional requiere nuevas metodologías y aproximaciones interdisciplinarias que permitan comprender la articulación de los diferentes aspectos mencionados. Efectivamente, varios autores concuerdan en que la comprensión global del fenómeno de la pobreza y la consecuente creación de respuestas adecuadas y eficaces a ésta, exigen la construcción de puentes interdisciplinarios que enfrenten el reto metodológico y conceptual de combinar métodos cualitativos y cuantitativos así como de

interrelacionar diversos tópicos y temáticas (CHAMBERS: 2007, BARRETT: 2004, MATEO: 2002).

Por el momento, la integración de metodologías cualitativas en los estudios de desarrollo ha permitido a los investigadores aproximar a la pobreza como un fenómeno local y emprender estudios participativos acerca de cómo experimentan la pobreza las personas que la viven. Por ejemplo, el estudio “Voces de los Pobres” recolectó las percepciones de personas pobres en diferentes partes del mundo acerca de lo que éstas consideran una vida buena o mala, acerca de sus problemas y prioridades más urgentes así como acerca de su interacción con las instituciones públicas y las relaciones sociales y de género en las que participan (NARAYAN et al.: 2003).

De esta manera hemos definido la perspectiva bajo la cual aproximamos la problemática de la pobreza. A continuación presentemos las características de dicho fenómeno en el Perú.

1.2. La pobreza y la lucha contra la pobreza en el Perú

En nuestro país, tanto el gobierno como los investigadores peruanos consideran a la pobreza como uno de los más graves problemas nacionales. En el 2001, el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas – PNUD lanzó el primer Informe Nacional de Desarrollo Humano para el Perú. Este informe caracterizó al Perú como un país rico pero desigual y con un grave

problema de exclusión. Asimismo, dicho informe situó al 54.3% de la población peruana bajo la línea de pobreza y al 23.9% bajo la línea de extrema pobreza (PNUD-PERÚ: 2001). Más tarde, el Informe “Voces de los pobres” del Banco Mundial recolectó las percepciones de personas peruanas en situación de pobreza de las cuales resaltamos sus declaraciones sobre la mayor carga que soportan las mujeres en hogares pobres, la dificultad de acceder a servicios de salud, el estancamiento de la agricultura y de la propiedad de las tierras, la descoordinación de las instituciones públicas y comunitarias, entre otras (WORLD BANK: 2003).

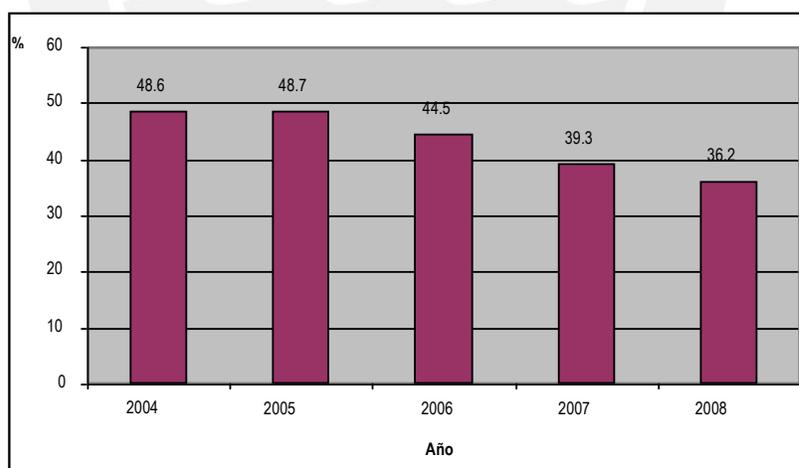
En esta última década, la lucha contra la pobreza se ha vuelto uno de los principales objetivos del gobierno peruano. Mediante instrumentos normativos, diferentes sectores como Salud, Producción, Minería y Mujer han creado programas y actividades en pro de la reducción de la pobreza. Uno de los más importantes es el Decreto Supremo 032-2005-PCM, aprobado el 7 de abril del 2005, que crea el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más pobres “JUNTOS”.

A manera de evaluación del impacto de estas políticas dirigidas a luchar contra la pobreza, el Instituto Nacional de Estadística e Informática monitorea anualmente los indicadores de reducción de la pobreza en el Perú. En el 2009 se estimó que 34.8% de la población de nuestro país se encontraba en

situación de pobreza, mostrándose un gran avance frente al 54.3% que fue estimado en el año 2001² (Figura 1).

No obstante, dichos estudios también revelan que en el Perú, las tasas de pobreza persistentes y más elevadas corresponden a la población rural. Por ejemplo, para el 2009 el gobierno peruano señaló que 70% de los pobladores de Apurímac se encontraban en situación de pobreza³. Apurímac, departamento situado en los Andes del Sur del Perú, ha sido uno de los más afectados por el conflicto que golpeó el país durante las pasadas décadas (Figura 2).

Figura 1. Evolución de la incidencia de la pobreza en el Perú entre 2004-2008⁴

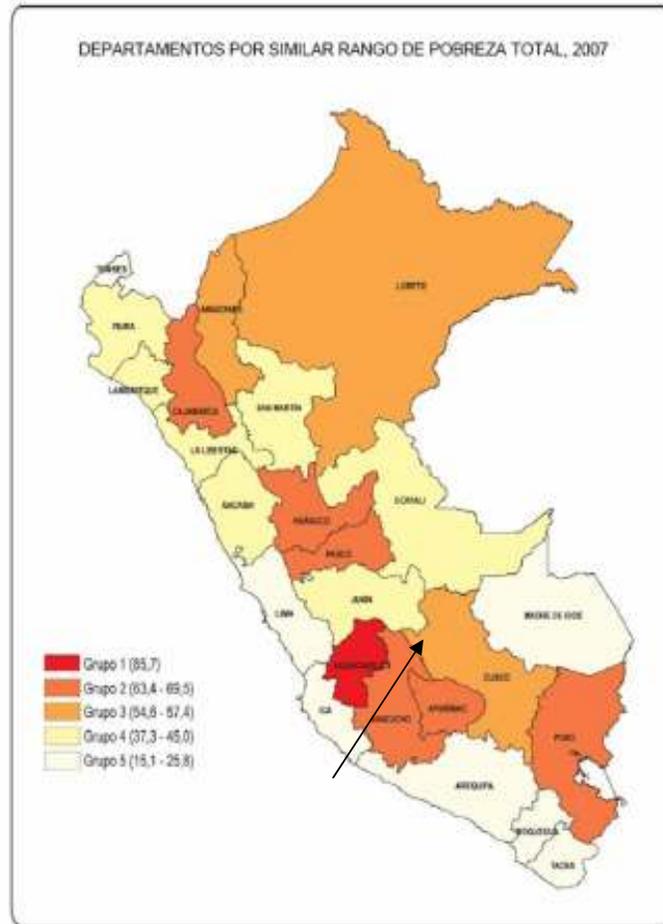


² INEI, Cifras de pobreza del Perú - 2009

³ INEI, Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2009.

⁴ Porcentaje del total de la población según INEI, Encuesta nacional de hogares anual, 2008.

Figura 2. Apurímac entre los departamentos con mayores niveles de pobreza en el Perú - 2007⁵

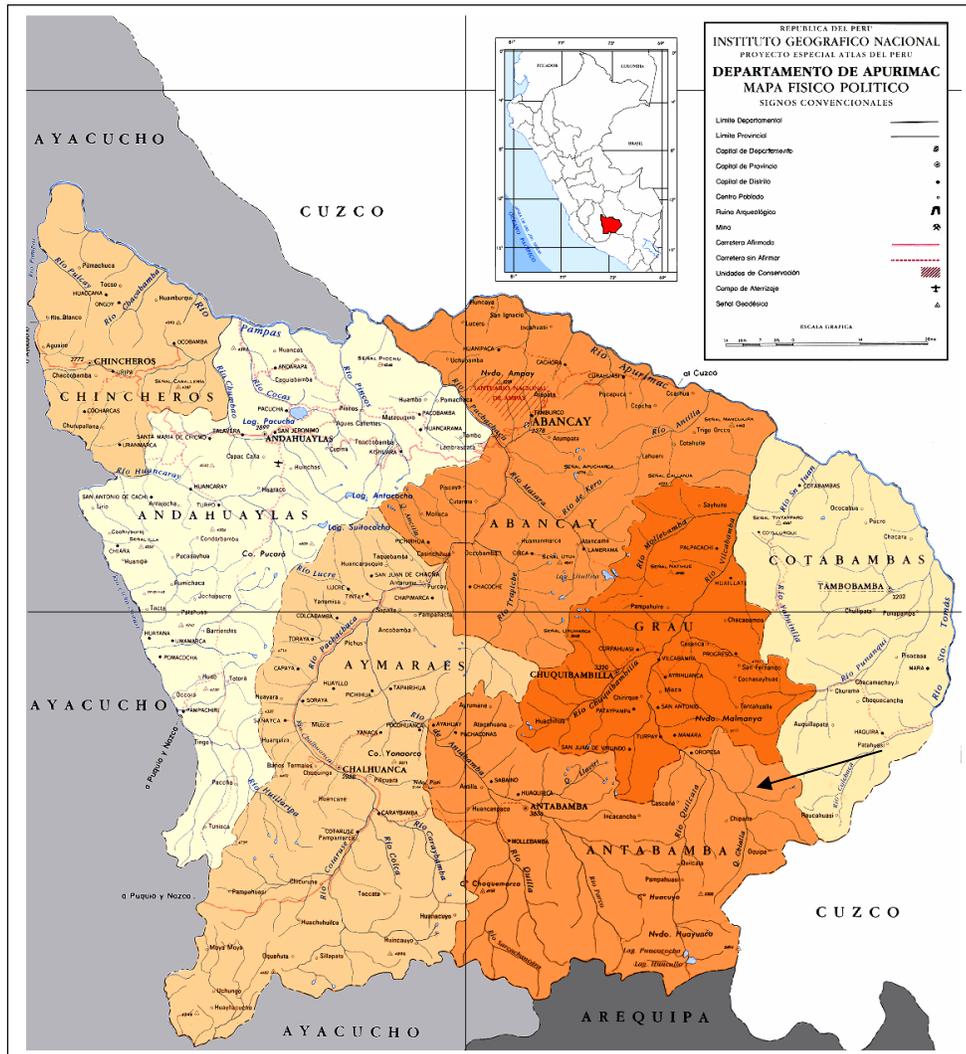


En vista de ello, para nuestra investigación-acción tomamos como campo la localidad de Totorá, situada en el departamento de Apurímac y sobre los 3,400 m.s.n.m. El Municipio de Totorá junto al contiguo Municipio de Oropesa forma el distrito de Totorá-Oropesa (Figura 4) de la Provincia de Antabamba (Figura 3). El distrito de Totorá-Oropesa, a veces llamado Oropesa, cuenta con una población de aproximadamente 2,800 habitantes, la mayoría de los cuales se

⁵ INEI, Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), 2007.

encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema. En efecto, en el 2005 el Índice de Desarrollo Humano del distrito fue estimado en 0.48⁶ y el ingreso mensual promedio por hogar en 197 nuevos soles (Figura 5).

Figura 3. Antabamba entre las Provincias del Departamento de Apurímac



⁶ El índice de Desarrollo Humano estimado por el PNUD, incluye variables como escolaridad, esperanza de vida y PBI. Poblaciones con un desarrollo humano alto muestran índices por encima de 0,8 mientras que poblaciones con desarrollo humano bajo muestran como Totorá índices debajo de 0,5.

Totora y Oropesa no son solamente dos pequeños centros poblados aledaños donde se ubican las autoridades de los Municipios y de las dos Comunidades Campesinas del mismo nombre, sino una serie de territorios anexos a dichos centros poblados, que se elevan por encima de los 4,000 m.s.n.m y son ocupados por los miembros de dichas comunidades que se dedican a la agricultura y ganadería. Así, la localidad de Totora en la que realizamos nuestro trabajo de campo comprende el centro poblado del mismo nombre y los anexos de Anco, Juntaya, Quilcata, San Juan, Huacullo, Soncocochoa y Yumire, ubicados a varias horas o hasta a un día de camino a caballo desde el poblado de Totora. En efecto, Huacullo, el más lejano de los anexos de Totora, colinda con el departamento de Arequipa (Figura 4).

Figura 4. Poblado de Oropesa, Poblado de Totora y anexos, Distrito de Oropesa, Provincia de Antabamba, Departamento de Apurímac

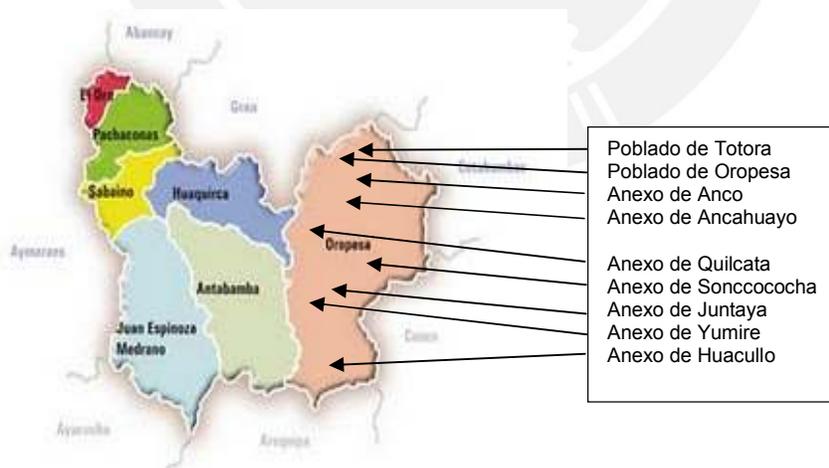


Figura 5. Índice de desarrollo humano en distritos de provincia de Antabamba - 2005⁷

	Población Habitantes	Índice de Desarrollo Humano		Esperanza de vida al nacer	Alfabetismo	Escolaridad	Logro educativo	Ingreso familiar per cápita
		IDH	Ranking	años	%	%	%	N.S. mes
Antabamba	3,343	0.5246	1,269	65.4	75.0	94.4	81.5	213.4
El Oro	509	0.5340	1,146	65.6	82.5	88.6	84.5	199.2
Huaquirca	1,420	0.4668	1,768	58.4	69.6	89.4	76.2	204.8
Juan Espinoza Medrano	2,286	0.4948	1,593	62.3	73.2	87.1	77.8	210.7
Totora - Oropesa	2,806	0.4814	1,708	61.1	72.3	84.5	76.3	197.4
Pachaconas	1,098	0.5592	818	66.7	87.0	94.0	89.3	219.9
Sabaino	1,645	0.5020	1,528	61.2	77.2	91.1	81.8	211.3

1.3. Los diferentes aspectos de la pobreza en Totora

Entre los meses de abril y de agosto del 2007 que duró nuestra estancia en Totora, observamos y participamos de diferentes labores de desarrollo local junto a los miembros de la Operación Mato Grosso⁸, movimiento italiano que trabaja desde los años setenta en la lucha contra la pobreza en países como Brasil, Bolivia, Perú y Ecuador, mediante la creación de escuelas, hospitales, cooperativas de artesanías, etc. que benefician a personas en situación de pobreza.

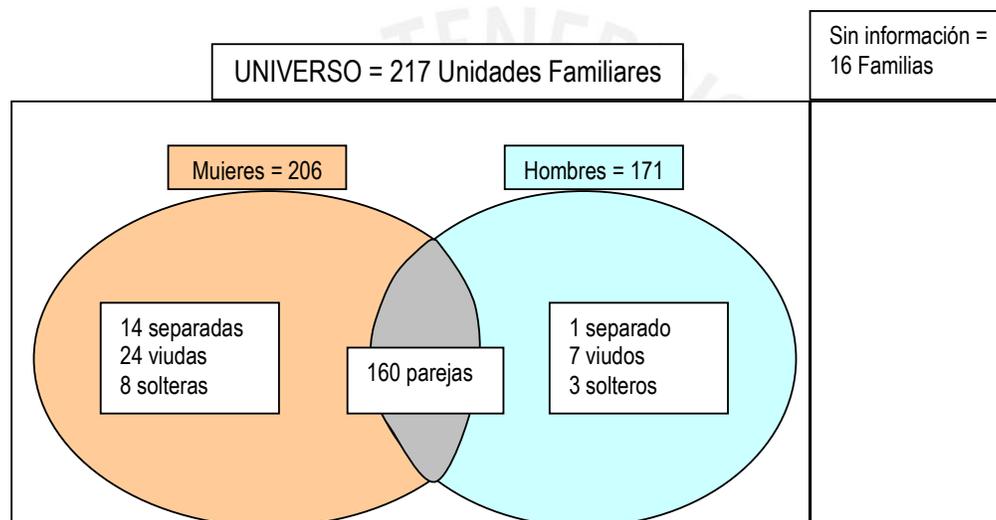
Durante los cinco meses que duró nuestro trabajo de campo condujimos una encuesta que comprendió 217 de las cerca de 250 familias que habitaban el centro poblado de Totora, prescindiendo de aquellas que poseían viviendas

⁷ PNUD, Índice de Desarrollo Humano Perú, 2005.

⁸ La Operación Mato Grosso fue creada en los años setenta por el sacerdote italiano Ugo de Censi, como un movimiento laico de jóvenes que dan su tiempo, dinero y trabajo para sostener misiones en Sudamérica y numerosas obras en el sector educativo, laboral, salud, etc. Ver sitio web oficial de la Operación Mato Grosso, www.operazionematogrosso.it

fuera del poblado (Figura 6). Los adultos encuestados, tanto hombres como mujeres se ubicaban principalmente entre los 26 y 55 años. Asimismo pudimos constatar que la población femenina era ligeramente más numerosa en dicha localidad (Figura 7).

Figura 6. Población encuestada en Totorá

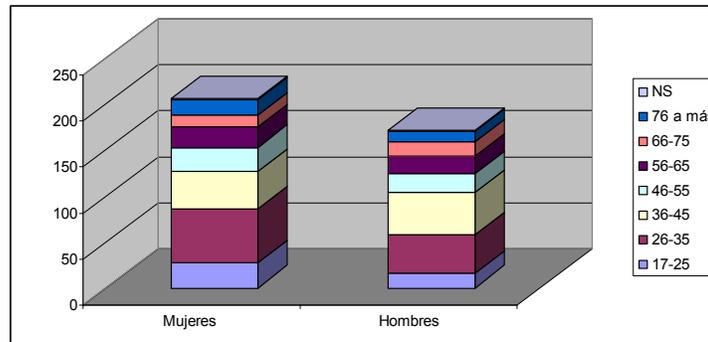


El cuestionario que se presentó a los jefes de hogar (Anexo 1) se dirigió a precisar sus características de edad, estado de salud, nivel de educación, número de hijos así como las características de sus recursos en términos de animales, tierras, vivienda, empleo, etc.

Dichos resultados fueron integrados a nuestras observaciones sobre los aspectos constitutivos de las dinámicas de pobreza y de desarrollo en Totorá. Efectivamente, durante estos meses llevamos a cabo un trabajo de etnógrafos, observando y escuchando a los pobladores de Totorá y anexos acerca de sus

necesidades y posibilidades de alcanzar un mayor bienestar así como acerca del impacto que tenía el Programa Juntos en la localidad.

Figura 7. Adultos encuestados por edad y sexo



Luego de analizar nuestros datos tanto cuantitativos como cualitativos hemos concluido que la pobreza en Totorá responde a una serie de aspectos los cuales se interrelacionan dinámicamente.

Así, la noción de pobreza aquí esbozada, fruto de un esfuerzo inductivo y cualitativo en la localidad de Totorá, se asemeja a la que surge de estudios que basándose en la percepción de la pobreza y bienestar de hogares de diferentes comunidades de la sierra del Perú, determinó una serie de aspectos recurrentes como la salud, la educación, el vestido y la alimentación. Dichas investigaciones también concluyen que las dinámicas de entrada y salida de la pobreza de los hogares se encuentran asociadas a diferentes factores como la variación en los recursos financieros, el capital humano y los recursos físicos, naturales y sociales (SEL: 2005). Por nuestra parte también creemos que los

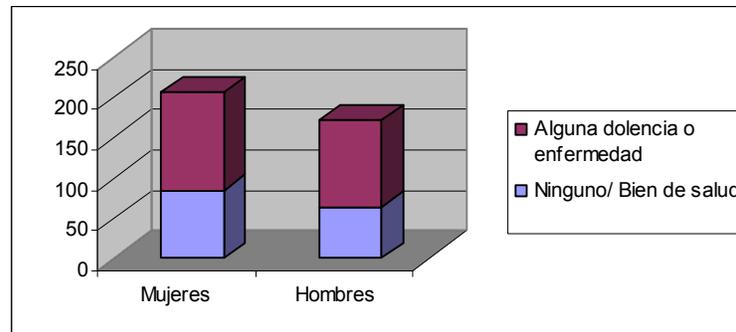
aspectos de la pobreza y sus dinámicas han de ser definidos cualitativa y localmente, tal como hemos intentado realizar en este trabajo destacando los siguientes aspectos constitutivos de la pobreza de los hogares que conforman la población de Totorá.

1.3.1. Salud y Educación

Se trata de aspectos a los que otorgamos mayor importancia al haber constatado los preocupantes niveles de salud y educación de las cabezas de hogar en Totorá (Figuras 8 y 9).

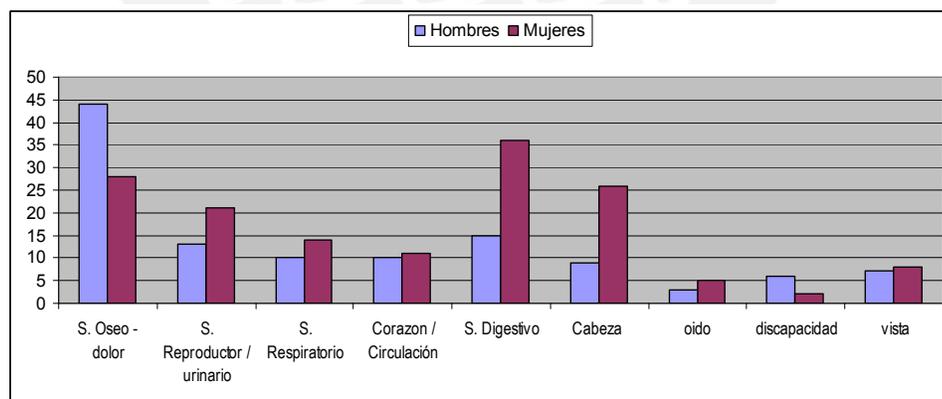
En efecto, más de la mitad de los padres y madres de familia que habitaban Totorá sufría problemas de salud. La mayoría de los adultos hombres declararon alguna afección al sistema óseo sin duda en relación a las tareas del campo. Por su parte, las mujeres referían dolores de cabeza y del estómago, probablemente alteraciones relacionadas a la mala nutrición y al alto número de hijos que tienen a su cargo pues como señala el estudio “Voces de los Pobres” en el Perú: “Los hombres pasan largos períodos lejos de sus familias y las mujeres se ven obligadas a administrar el hogar y generar ingresos adicionales, lo que las deja exhaustas (WORLD BANK: 2003, p.22)”. Además, constatamos que durante el invierno, aumentaban los problemas respiratorios que afectan seriamente en especial a niños y ancianos.

Figura 8. Población de Totorá por estado de salud



Por otro lado, el nivel educativo de los adultos era predominantemente el primario, seguido por el secundario en el caso de los hombres y por ninguna educación en el caso de las mujeres (Figura 10).

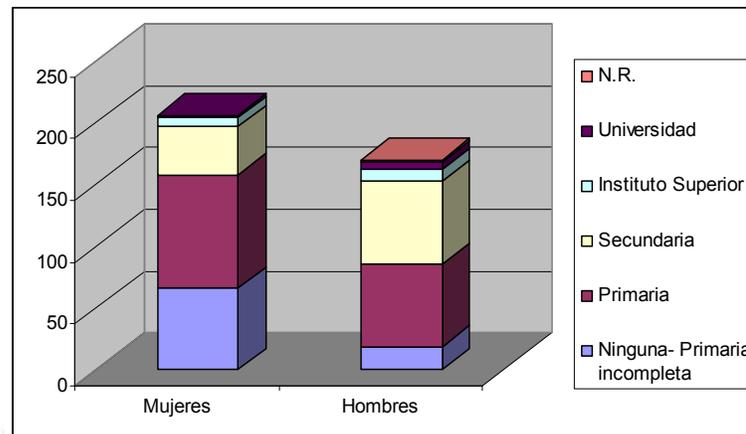
Figura 9. Población adulta de Totorá que declaró algún tipo de dolencia/enfermedad



Dichas carencias en los aspectos de salud y educación se encontraban relacionadas a problemas en los servicios públicos como la posta de salud y la escuela de Totorá, los cuales no satisfacían las necesidades de los pobladores, principalmente como consecuencia de la falta de una política inclusiva de

poblaciones vulnerables y de deficiencias sectoriales a nivel organizacional y de recursos humanos.

Figura 10. Población de Totora por nivel de instrucción y sexo



En efecto, como han señalado varios autores, en localidades como Totora, la población pobre mayoritariamente quechua-hablante, difícilmente accede a los servicios de salud debido a barreras culturales (DEFENSORÍA DEL PUEBLO: 2007, BOWYER: 2004, WORLD BANK: 2003). Nosotros constatamos que a pesar de que el Seguro Integral de Salud (SIS) había afiliado a muchos de los pobladores, el Centro de Salud de Totora no se encontraba preparado para incluir adecuadamente a dicha población como beneficiaria de sus servicios. En gran medida esto se debía a que la relación entre el personal de salud y los pobladores, de tipo vertical, permitía que el poblador quechua-hablante sea maltratado y engañado.

De hecho constatamos episodios de negligencia y corrupción. Entre los casos que más llamaron mi atención y me obligaron a intervenir en Totorá se encuentra el del fallecimiento de una anciana de casi 90 años por lo cual la policía y la posta pretendían cobrar a la familia 100 soles so pretexto de proceder a la autopsia. Así también, el caso del niño con una contusión cerebral al que los enfermeros esperaron una hora en referir a Abancay mientras no le colocaran la vía (a veces es difícil colocar una vía en niños) pues transportarlo sin ella significaba ser tachados de incompetentes por sus superiores.

Finalmente, el caso de Percy nos sobrecogió por el desinterés que presenciábamos de parte de algunos vecinos y personal de salud. Percy, de 23 años era alcohólico y padecía de cirrosis, malnutrición y TBC, cuyo origen se encontraba en el estilo de vida que había compartido durante años con su padre: hacer jornales para comprar alcohol y amanecer ebrio a la intemperie. Durante casi un mes Percy esperó los resultados de sus exámenes de esputo que debían llegar de Abancay, cuando de pronto le sobrevino una neumonía aguda. Tuve que convencer a la doctora de la posta para que intervenga pues éste se negaba a recibir alimentos y las moscas lo acechaban. En la posta, luego de ser nebulizado, le sobrevino un paro respiratorio. No había laringoscopia y falleció a pesar de los intentos de la enfermera por reanimarlo. Sin embargo, el problema de los servicios de salud no se origina estrictamente en los servidores públicos sino que se adentra en las deficientes políticas del sector. Éstas no se dirigen hacia la prevención y educación tal como requiere

un eficiente servicio de salud que incluya a sectores social y culturalmente marginados. De hecho, los pobladores acuden desconfiados en las últimas etapas de las enfermedades o acuden repetidas veces por el mismo problema sin adoptar pautas de cuidado de su salud. Por ejemplo, llevar abrigo y evitar el agua helada para no reincidir en cuadros respiratorios agudos.

En efecto, la ausencia de una política culturalmente inclusiva a todo nivel (organizativo, de recursos humanos, de diseño de programas, etc.) en el sector salud minaba el éxito de los programas dirigidos a reducir los costos en salud que tanto preocupan a los sectores pobres (WORLD BANK: 2003), pues aún gozando de atención gratuita estos pobladores desconfían de ser bien tratados, escuchados o ser víctimas de engaños o abusos al acercarse a los servicios de salud.

Por ejemplo, los pobladores más pobres de Totorá eran frecuentemente enviados a sus casas ante enfermedades graves, puesto que el Seguro Integral de Salud no incluye el transporte, que se requiere para estos casos, hacia centros de salud de mayor envergadura situados en las ciudades de Abancay, Cuzco o Lima, el cual podía llegar a costar hasta 100 ó 300 soles dependiendo del lugar hacia el cual se realizaba la transferencia. En Totorá constatamos que, como señalan ciertos autores, los gastos por enfermedad, son significativos para los hogares rurales que participan de las dinámicas de pobreza y desarrollo, pues llevan a las familias a considerar vender sus

animales y finalmente los empobrecen al dejarlas sin tan importantes posesiones (KRISHNA et al.: 2006).

Finalmente, aún si logran sobrepasar esta barrera ayudados por ejemplo por la Iglesia o la Cooperación Internacional y ser transferidos a los hospitales de Abancay o Cuzco, los pobladores quechuahablantes de Totorá esperarán en largas colas a algún funcionario que les oriente parcialmente y de manera muy displicente acerca de los procedimientos necesarios para acceder a una cita y a un tratamiento médico. Una vez frente al médico, éste puede limitarse a reprender al paciente por su ignorancia sin llegar a hacerle comprender el mal que le aqueja.

A esta falta de políticas de promoción, en particular mediante aproximaciones interculturales, se suman las deficiencias de organización, gestión y recursos humanos de la institución. Frecuentemente, las medicinas, gasolina de los vehículos y la infraestructura de los servicios de salud son usadas inadecuadamente e incluso las donaciones de la cooperación internacional no son aprovechadas.

Por ejemplo, el primer proyecto de construcción de ambientes de la posta de Totorá obtuvo un financiamiento, según nuestros informantes, de 95 mil soles. Seguidamente, un segundo proyecto de construcción de tres ambientes se presupuestó en 125 mil soles. Sin embargo, el resto de los ambientes de la posta de salud se presentaban descuidados y poco aseados. De igual manera,

el ecógrafo y la incubadora donados por la cooperación italiana a la posta no eran utilizados al no encontrarse personal capacitado para dicho manejo.

Asimismo, derroches de medicamentos y material eran flagrantes en épocas de enfermedades estacionarias como las respiratorias. Los pobladores acudían masivamente y recibían dosis de amoxicilinas y/o inyecciones de megacilinas sin discreción alguna. La afluencia de cuadros reincidentes y mal curados originaba que se agote el stock rápidamente y que una serie de personas se queden sin tratamiento durante los días que demoraban los pedidos de medicinas de Abancay.

En Totorá, la educación, la infraestructura y material educativo también evidenciaban la reciente inversión de parte del Estado en el sector educación. A pesar de ello, los problemas de gestión y de recursos humanos eran aún más patentes que en el sector salud. Como señalan algunos autores, estos últimos años hemos sido testigos de la reducción en la calidad del servicio educativo ya que la cobertura educativa se ha ampliado más no así el gasto per capita en educación (YAMADA Y CASTRO: 2007).

En efecto, al igual que para el sector salud, no se observa una política de enseñanza intercultural en las escuelas y colegios públicos, defecto crucial dado que el dictado de cursos en español y la explicación de conceptos complejos en este idioma son dificultades mayores y comunes a toda la región andina. Así, en Totorá, muchos niños de padres quechua-hablantes encuentran

difícil el correcto empleo del lenguaje castellano, a lo cual se aúnan reprimendas y prácticas de desvalorización de su lengua materna en la escuela. Por ejemplo, en una escuela de la puna escuchamos clases de lenguaje en las que se sucedían una serie de gritos en quechua para enseñar a los pequeños alumnos la correcta dicción de un par de palabras en español.

Además, los profesores de la escuela y colegio se ausentaban con frecuencia, llegando incluso a realizar una huelga durante todo el mes de julio. Durante ese mes, los alumnos se desplazaron a las canchas deportivas, a las cabinas de Internet y eventualmente a pedir ocupación en la parroquia. La excepción fueron las escuelas financiadas por la parroquia y la municipalidad o aquellas alejadas en las que el profesor no temía que le pinten las paredes u otras represalias del gremio. Cabe resaltar que aún habiendo transcurrido tres años hasta el momento de la redacción de esta tesis, el desfase en el calendario escolar aún no ha sido corregido y los alumnos de Totorá y Oropesa empiezan y terminan sus clases con un retraso de cerca de un mes.

1.3.2. Recursos materiales

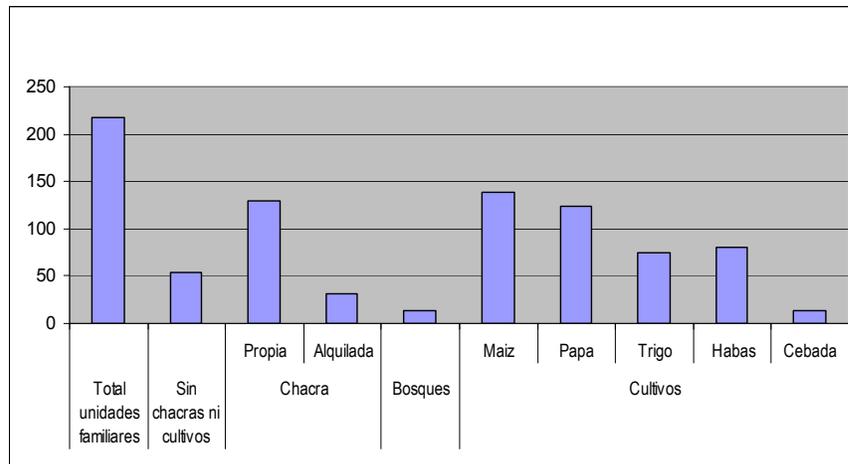
El estudio “Voces de los pobres” señaló que la agricultura en las zonas rurales del Perú ha sufrido un estancamiento debido a la minifundización, a las condiciones climáticas y a los mercados inestables, mientras que la producción de ganado se valora cada vez más (WORLD BANK: 2003). Esto sin duda explica nuestros hallazgos en cuanto al aspecto de los recursos materiales de

la población y a su relación con el desarrollo de actividades productivas generadoras de desarrollo.

En efecto, según nuestra encuesta los bienes más comunes en los hogares totoreños eran los animales, las tierras, los cultivos y las viviendas. Además, de acuerdo a nuestras observaciones, los bienes más escasos era los aparatos o instrumentos tecnológicos, los bienes traídos de las capitales de departamento y sin duda el dinero. Ambas fuentes también mostraron que los animales, en particular los ganados auquénido y vacuno, constituían bienes de importancia para estos hogares.

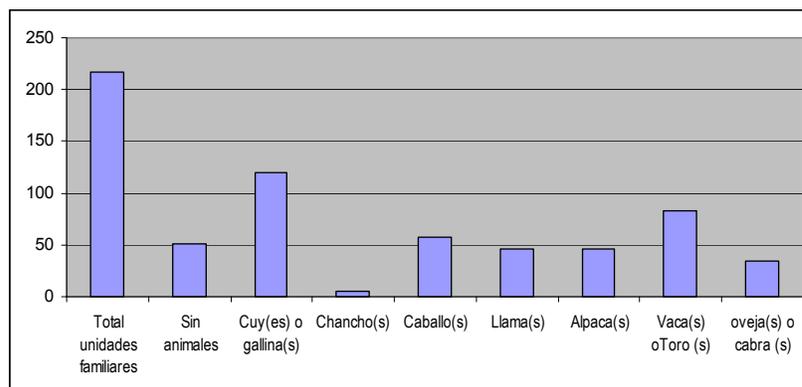
Como se aprecia en los resultados de nuestra encuesta, un 75% de los hogares poseía al menos una pequeña chacra donde cultivar papas o maíz (Figura 11). Sin embargo, a causa de la sequedad y del tamaño de estos terrenos, las tareas del campo se hacían duras y poco rentables por lo que los pobladores más jóvenes preferían dedicarse a la ganadería, a la minería o migraba a las ciudades en busca de oportunidades. De hecho, otros estudios también han identificado como factores de la pobreza en áreas rurales la poca productividad de las tierras y las múltiples divisiones de las tierras entre las familias (WORLD BANK: 2003, KRISHNA & al: 2006).

Figura 11. Posesión de chacras, bosques y cultivos.



Por otro lado, 75% de hogares criaba animales y más de la mitad declaró criar cuyes o gallinas en sus casas. Sin embargo, nuevamente no se trataba de bienes rentables sino de bienes de autoconsumo, a lo mucho materia de intercambio por otros productos de pan llevar. Frente a esta cría doméstica, destacaba la bastante difundida cría de camélidos o vacunos (Figura 12), animales que como han señalado algunos autores, llegan a ser bienes muy preciados para la población rural en el Perú (KRISHNA et al: 2006).

Figura 12. Posesión de animales



También observamos que los pobladores enfrentaban la necesidad de viviendas limpias, confortables y saludables. Usualmente estas consistían en construcciones de adobe de uno o dos cuartos y uno o dos pisos, provista de agua, electricidad y techo de tejas, aunque sin baños ni sistema de desagüe.

Es importante también señalar que las familias de los criadores de camélidos pasaban temporadas en viviendas aún más precarias en la puna para cuidar a sus animales. Usadas especialmente durante las temporadas más duras del invierno, se trataba de construcciones en piedra de una sola habitación, con techo de paja y sin electricidad ni servicios de agua y desagüe y situadas por encima de los 3,800 m.s.n.m.

En conclusión, a excepción de los ganados vacunos y camélidos, los recursos materiales más comunes en Totora son las viviendas rústicas, los animales pequeños y las pequeñas chacras de cultivos locales; dichas posesiones eran incapaces de generar un valor de mercado en Totora, puesto que rara vez eran objeto de intercambio por dinero, siendo bienes de mayor valor los ganados vacunos o camélidos, los instrumentos tecnológicos, los bienes traídos de las capitales del departamento como frutas, galletas y plásticos y más recientemente los materiales de ferretería.

1.3.3. Actividades productivas

Como hemos visto, la agricultura de autoconsumo proveía a la población de

Totora productos como papas, maíz, cebada y trigo. Sin embargo, fuera de un reducido mercado de bienes y servicios, la ganadería y minería eran las únicas actividades productivas que prometían generar empleo, dinero, capital o algún tipo de valor agregado en la localidad.

En principio, cabe señalar que observamos no solamente a un Estado deficiente en los servicios públicos de salud y educación, sino a un Estado prácticamente ausente en el impulso de las actividades productivas de la localidad. En efecto, la ganadería de camélidos sudamericanos no era en lo absoluto supervisada ni impulsada por el ente encargado, el Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos (CONACS) del Ministerio de Agricultura. El Ministerio de Trabajo a través de su programa “A Trabajar Rural”⁹ y la cooperación italiana eran los únicos que ofrecían puestos de empleo esporádico a algunos pobladores en las construcciones o ampliaciones de inmuebles. En este marco, la minería ofrecía a los pobladores una fuente de ingreso en desmedro de la tradicional, y mucho más respetuosa del ecosistema, ganadería de camélidos.

Efectivamente, siguiendo una tradición ancestral, más de cien familias totoreñas se dedicaban a criar llamas y alpacas en las punas, protegiendo a

⁹ El Decreto de Urgencia N° 117-2001, publicado en el Diario Oficial “El Peruano” el 03 de octubre del 2001, creó el Proyecto de Emergencia Social Productivo – “A Trabajar” Rural, a cargo de Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social FONCODES. Su ámbito de acción abarcó los distritos clasificados como rurales. Mediante el Decreto de Urgencia N° 023-2002, de fecha 22 de mayo del 2002 y Resolución de la Dirección Ejecutiva N° 118-2002-FONCODES/D se amplió el ámbito de intervención del Programa a las capitales de distrito y otros distritos según criterios de focalización establecidos por FONCODES.

sus animales de las plagas y predadores así como de la nieve y la lluvia en las temporadas de la helada. El precio de estos animales se elevaba por encima de los 60 soles dependiendo de su talla y raza. El kilo de fibra podía venderse en aproximadamente 12 soles a los intermediarios que lo revendían en Arequipa a fabricantes de lana de alpaca. Como señala el estudio del Banco Mundial, dicha actividad es valorada debido a su estabilidad de precios y a sus relativamente buenos márgenes de ganancia en comparación con la agricultura (WORLD BANK: 2003).

En consecuencia, los criadores de camélidos, quienes también poseían usualmente caballos y vacas salvajes, difícilmente se desprendían de sus animales puesto que debido a la organización del mercado de pieles de camélidos, a falta de organización de los productores, la acumulación de capital que permite esta actividad a los comuneros es lenta, llevándose los intermediarios y los grandes consorcios las mayores ganancias¹⁰.

Por otro lado, grandes transnacionales presentaban la minería como una actividad productiva susceptible de proveer obras públicas, ingresos y empleo para la población. En efecto, empresas como Ares, Newark y Buenaventura así como minería ilegal y de pequeña escala, exploraban y trabajaban en las punas de Totorá. Las primeras negociaban con la Comunidad Campesina de Totorá el

¹⁰ Una investigación realizada en diferentes comunidades campesinas de Ayacucho criadoras de alpaca y vicuña, encontró que el poder de negociación y de obtener buenos precios era bajo mientras las comunidades y comuneros propietarios de estos mundialmente cotizados insumos no se encontraran organizados. Instituto Francés de la Biodiversidad – CNRS, “La evolución del marco legal para la conservación y aprovechamiento de la vicuña: Del modelo de protección estricta al de conservación participativa”, Informe de Investigación del Programa RECAP, 2006.

permiso de ocupar las tierras de las punas. La negociación involucraba promesas de empleo, obras de electricidad, carreteras, etc. y cuestionamientos de los riesgos que dicha actividad representaba para el medio ambiente, los humedales y la ganadería de camélidos.

En realidad, la mayoría de grandes proyectos mineros se encontraba en etapa exploratoria por lo que el impacto de dicha actividad era incipiente. En Totorá sin embargo, nosotros constatamos que las empresas mineras efectivamente proveían de empleo a ciertos pobladores en labores de guardianía, construcción de carreteras o manejo de maquinaria. Algunos de estos pobladores empezaban a adquirir ganado de raza con sus ganancias y eran sin duda los mayores defensores de dicha actividad en las negociaciones frente a la Comunidad.

Finalmente, en Totorá el comercio se reducía a unas cuantas tiendas de abarrotes, las que traían de la capital del departamento algunos bienes como vestimentas, ollas, juguetes y cuadernos. Adicionalmente también existían algunas tiendas muy pequeñas que vendían gaseosas, galletas, pan y cerveza.

Servicios como el transporte, las fotocopias, el Internet y el teléfono se encontraban en manos de algunas personas o familias “acomodadas”. La mayoría de estas personas o familias migraron de otros distritos y departamentos para ocupar puestos de funcionarios públicos en Totorá. Por ejemplo, el enfermero tenía un servicio de Internet y de fotocopiado, el profesor

de la escuela, un teléfono público y el otro profesor del colegio, una fotocopiadora.

Así, nuestras constataciones acerca de las actividades productivas que permitían a los pobladores acceder a empleo, dinero, capital, apoyan nociones que explican la salida de la pobreza por la diversificación de fuentes de ingreso (KRISHNA et al.: 2006). De hecho la combinación de actividades de ganadería, agricultura, pequeño comercio, empleo en el sector público o privado eran responsables de situaciones de mejoras del ganado o la vivienda de ciertas familias. Tales son los casos mencionados de los criadores de alpacas con empleos en compañías de minería o de los funcionarios públicos que administraban tiendas o servicios en Totorá.

En seguida, habiendo descrito los diferentes aspectos que constituían la pobreza en Totorá, presentemos el impacto que apreciamos tuvo el Programa Juntos en ellos.

1.4. La pobreza del Programa Juntos

El Programa “Juntos” fue inaugurado a nivel nacional en el año 2005 como un programa de lucha contra la pobreza dirigido a beneficiar a los más pobres a través de transferencias de largo plazo, mejorar el bienestar de la sociedad actuando sobre el capital humano, la salud, la educación y nutrición con el fin de impactar en las generaciones futuras (DIAZ & al.: 2009).

En realidad, si bien el programa Juntos comprendió la transferencia de fondos hacia el sector Salud, Educación, Mujer y Desarrollo Social, como medida más importante implicó el desembolso de cien soles mensuales a familias seleccionadas por su situación de pobreza extrema en diferentes localidades del Perú. A manera de contraprestación, éstas debían cumplir ciertas indicaciones como vacunar a sus niños, participar en programas de salud, completar su registro de identidad, mejorar sus viviendas, etc. (DIAZ & al.: 2009, JONES & al.: 2007).

Como programa de “lucha contra la pobreza”, Juntos estaba llamado a responder a los diversos aspectos de la problemática de la pobreza, como los descritos anteriormente para el caso de Totorá. De hecho, en Totorá, desde que empezó a implementarse el programa, se empezó a hablar entre los pobladores de que los hogares compuestos por madres solteras con numerosos niños y por personas discapacitadas serían los primeros potenciales beneficiarios. Sin embargo, tal como observamos, el programa “Juntos” tuvo un impacto discutible en la pobreza y las dinámicas de desarrollo de la localidad.

Para empezar, hemos de reconocer que uno de los principales impactos positivos de Juntos fue el de expandir el Registro de Identidad. Esto ocurrió debido a que el programa trató de incluir personas que no contaban con un documento nacional de identificación (DNI), pues como bien señalan muchos expertos, la pobreza implica también exclusión política. Así, según nos

narraban los pobladores, la implementación del Seguro Integral de Salud había enfrentado la misma dificultad, especialmente con respecto a madres solteras de muchos niños, a ancianos y discapacitados que encontraban difícil el realizar un viaje a la capital de la provincia para iniciar un trámite en español. El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC) solucionó en gran medida este problema visitando las localidades alejadas como Totorá, y permitiendo el registro de sus habitantes en localidades vecinas a ésta y no solamente en la capital de la provincia a la que pertenecía el centro poblado.

Adicionalmente, para ciertos autores Juntos logró un impacto positivo en el mercado de los alimentos y la higiene y por lo tanto en el capital humano de dichos sectores (DÍAZ & al.: 2009). Otros autores encontraron un mayor acercamiento de los padres a la educación de sus hijos y un mayor acceso a los servicios de salud además de mejoras en el consumo alimenticio y en las relaciones de género (JONES & al.: 2006). Sin embargo, estos estudios también reconocen que la asistencia a las escuelas y a los servicios de salud exigidas no dio buenos resultados debido a las deficiencias de dichos servicios públicos. Como señala Díaz, evaluar la efectividad de este programa es complicado debido a que los resultados dependen de cómo operan los servicios de salud y educación, sectores que presentan grandes problemas en nuestro país (DÍAZ & Al.: 2009 p.33, JONES et al: 2006).

Efectivamente, nuestro trabajo de campo constató que el día que “*pagaban Juntos*”, los pobladores se aglomeraban y descendían de las alturas de la puna

para participar en la Feria local que se desarrollaba en el poblado de Totorá. El evento congregaba comerciantes forasteros, quienes ofrecían frutas, vestimentas, helados, etc. a la manera de la celebración de las fiestas patronales.

Sin embargo, según nuestro análisis, de la existencia de dicho esporádico mercado local, no se desprende un impacto efectivo en la calidad de vida o en el capital humano de la localidad. Muestra de ello fue que a pesar que los beneficiarios aumentaron su poder adquisitivo con la adjudicación mensual y se vieron comprometidos a vacunar a sus niños, enviarlos a la escuela y otros, el empleo del dinero recibido rara vez se dirigió a cubrir necesidades de salud o educación. En Totorá era evidente que la compra de artículos de necesidades personales como peines o papel higiénico en las ferias locales representaba un importe mínimo frente al gasto de los pobladores en dulces, anticuchos o música.

Más allá del tipo de consumo que fomentó Juntos, durante los meses que permanecimos en Totorá se observaron impactos negativos, entre los cuales destacan aquello que algunos autores han llamado divisiones entre los pobladores pobres y no pobres y problemas de cohesión social de la población (JONES & al: 2006).

Ello se produjo debido a que, contrariamente a lo que hemos sostenido a lo largo de este capítulo, el programa Juntos manejó una noción de pobreza que

desconocía los diferentes aspectos constitutivos de la misma. Así, por ejemplo las múltiples deficiencias de los servicios públicos de salud y educación mencionadas se mantenían intactas y jugaban en contra del éxito del programa: La población se acercaba pero aún desconfiaba y sufría el maltrato del personal de salud, los alumnos asistían al colegio con mayor frecuencia, pero los profesores se ausentaban arbitrariamente, etc.

De la misma manera, Juntos obviaba la necesidad de actividades productivas en Totorá, aspecto importante de la amalgama de necesidades que implicaba la pobreza en Totorá. Recordemos que la localidad se encontraba prácticamente en una encrucijada frente a grandes empresas mineras que ofrecían carreteras y empleos a cambio de mellar el ecosistema que sostenía la cría de camélidos, la tradicional y principal actividad productiva del poblador de Totorá. A pesar de ello, el programa ofrecía luchar contra la pobreza sin contemplar el problema de la falta de empleos y de actividades productivas.

Este descuido no debe pasar desapercibido puesto que varios autores han señalado que en el Perú, si se comparan los programas de transferencias de tipo asistencialistas, como Juntos, con los proyectos de infraestructura económica que proporcionan activos económicos públicos en comunidades donde estos son muy escasos, son estos últimos aquellos que muestran notables impactos positivos en la calidad de vida de la gente (ESCOBAL & VALDIVIA: 2004)

Peor aún, el no enfrentar la compleja articulación de aspectos que supone la pobreza en Totorá, fue un defecto de diseño del programa Juntos que trajo como consecuencia un impacto social y cultural bastante más grave que la poca mejora en la calidad de vida de los beneficiarios.

En efecto, el grave error de diseño e implementación del programa Juntos es el no haberse basado en encuestas y estimaciones cualitativas de las condiciones de vida de los pobladores de Totorá a pesar de que se trataba de una pequeña localidad. En lugar de un estudio concienzudo a partir de criterios definidos, la Municipalidad de Totorá elaboró listas de gente “pobre” y las entregó a los delegados del Programa. Ello generó conflicto en la localidad o aquello que algunos autores han llamado la generación de una división entre los pobres y los no-pobres. Lo cierto es que se generaron disputas entre los pobladores, quienes empezaron a quejarse y a denunciarse mutuamente alegando un mayor derecho frente a personas que teniendo “un esposo profesor” o “una tienda”, o “animales”, eran considerados beneficiarios.

Personalmente constatamos casos de familias beneficiarias cuyas condiciones de vida se elevaban por encima del promedio de la población de Totorá. Por otro lado también observamos casos de familias beneficiarias que poseían grandes cantidades de ganado y una gran resistencia a vender algún animal e invertir la ganancia en salud y educación.

Así, para el momento en que dejamos el campo, las listas de beneficiarios se habían ampliado por tercera vez a pedido de los pobladores y sin que se hayan establecido criterios o parámetros para las nuevas incorporaciones. Incluso aún tras las ampliaciones, los pobladores cuestionaban a las autoridades por beneficiar a sus allegados y a pobladores que “no necesitaban” o “necesitaban menos que ellos”.

Díaz, en su estudio de la implementación de Juntos en las diferentes localidades de Apurímac, Huanuco y Ayacucho, también sostiene que la recolección de información del Programa Juntos presentó inexactitudes, que los criterios de pobreza no se definieron, que su implementación propició la aparición de conflictos entre los locales y que se politizó la ayuda (DÍAZ & al: 2008).

Sin embargo, el problema de la efectiva focalización en los pobres parece no ser exclusivo de Juntos. Según Chacaltana aún cuando se gasta más en los pobres que en los no pobres, lo cual el autor asegura no ha sucedido en departamentos como Apurímac, la gran parte del gasto se emplea en identificar a los pobres más que satisfacer sus necesidades específicas, principalmente mediante mecanismos o prácticas discrecionales que generan grandes distorsiones principalmente atribuibles a sesgos políticos (CHACALTANA: 2001).

Haciendo una revisión de la implementación de diferentes programas focalizados en la pobreza como el PRONAA, el FONCODES y el VASO DE LECHE, Chacaltana concluye que “esto probablemente tiene que ver con una concepción muy rígida de la pobreza en las entidades ejecutoras del gasto social. Se ha tendido a pensar que los pobres son muy homogéneos no sólo en sus características sino también en sus necesidades. Ello probablemente se encuentra asociado al excesivo énfasis en la búsqueda de algún indicador síntesis de la pobreza que permita obtener algún ordenamiento de la pobreza. La evidencia presentada en este documento indica que no es posible tal ejercicio. No existe una sola pobreza, sino que existen diversos tipos de pobreza” (CHACALTANA: 2001, p. 78). Lo que sí existe en este tipo de programas – advierte el autor – es un gran peligro de sesgo político en la identificación de los “pobres” beneficiados.

Finalmente, durante nuestro trabajo de campo, una atmósfera negativa envolvió toda conversación acerca del programa Juntos, incluso con los beneficiados. Frente a las interrogantes del impacto del programa en la pobreza, estos criticaban a los representantes y al programa no solamente por la arbitrariedad o dificultad de las exigencias requeridas a cambio de las sumas recibidas, sino que mostrando poca o nula identificación con los representantes del programa, criticaban desde sus tratos prepotentes hasta sus acercamientos a las jovencitas del pueblo.

Como resultado, lejos de generar una dinámica de desarrollo humano, se escuchó a muchos pobladores cumplir a regañadientes con las exigencias del programa y se observó a otros sencillamente abandonarlo y alejarse de éste. Por ejemplo, recuerdo haber encontrado en una casa a una madre de familia de varios niños, joven y sin embargo postrada varios días por un dolor de huesos. No tenía la fuerza de ir a completar las vacunas de su último bebé y decía tener miedo de ser reprendida y retirada del programa por dicho incumplimiento, por lo que había abandonado hacía unos meses el programa, dejando de lado el dinero y las atenciones en salud que tanto requería su familia.

Así, cerramos este capítulo señalando que el Programa Juntos, aún tratando de relacionar necesidades materiales y de salud y educación, no logró intervenir en aquel conglomerado de aspectos que implica la pobreza y que hemos descrito resumidamente. Hemos señalado también, que Juntos dejó de lado la necesidad de servicios eficientes de salud y educación en Totorá así como la necesidad de actividades productivas que provean de empleo o capital a los pobladores. Además, hemos subrayado que una vez implementado, el programa se caracterizó por el tradicional clientelismo y sesgo político del que adolecen los programas asistencialistas. Finalmente, creando beneficios para “los más pobres” el programa introdujo una definición privilegiada del pobre sin establecer sus contornos ni la metodología para definirlo. Implementado a corto plazo y sin un diseño minucioso, el programa terminó generando conflicto y clientelismo.

En el siguiente capítulo vamos a describir las características del fenómeno jurídico que observamos en el contexto de pobreza y de lucha contra la pobreza en el que nos sumergimos.



“Esa necesidad de Dios que se manifiesta en el corazón del hombre es la mejor prueba de la existencia de Dios”

--Anónimo

CAPÍTULO 2

EL FENÓMENO JURÍDICO EN TOTORA

En el primer capítulo hemos descrito el contexto en el cuál insertamos nuestra interrogante acerca del fenómeno jurídico. En primer lugar, hemos adoptado una definición local y multidimensional de la pobreza. En seguida, hemos presentado las cifras de la pobreza en el Perú destacando su persistencia en las zonas rurales andinas como las que ocupa el departamento de Apurímac. Por último, hemos descrito nuestras observaciones acerca de los diferentes aspectos de la pobreza en una localidad de dicho departamento y el impacto del programa Juntos en ella.

Nuestro trabajo de campo constata las necesidades de salud, educación, recursos materiales y actividades productivas de los pobladores de Totorá. También observamos que la implementación del programa de apoyo a los más pobres “Juntos” no se basa en un análisis profundo de las carencias

organizativas y de recursos humanos de los servicios públicos y de desarrollo de las actividades productivas de la zona.

También hemos concluido el primer capítulo explicando cómo la premisa en la que se basa Juntos, de una pobreza homogénea y estática, fue propiciadora del conflicto y clientelismo observados durante su implementación.

En este segundo capítulo procedemos a analizar el fenómeno jurídico en el contexto de pobreza y de lucha contra la pobreza descrito anteriormente, mediante nociones o categorías construidas en nuestro trabajo de campo, susceptibles sin embargo de dialogar con categorías jurídicas de mayor amplitud.

Para ello, primeramente presentaremos ideas que emergieron a lo largo de nuestra investigación como interpretaciones equívocas o espejismos ideológicos que deforman la realidad del fenómeno jurídico que intentamos comprender. Descartadas estas ideas erróneas, describiremos en Totorá la existencia de una normativa local y autónoma y discutiremos en qué medida ésta puede catalogarse como Justicia Comunitaria. Asimismo, sostendremos que las estrategias locales de desarrollo y otras prácticas locales evidencian nociones de Dignidad Humana aún en este difícil contexto. Finalmente, explicaremos que el Programa Juntos podría caracterizarse como un Poverty Law, es decir como una estructura jurídica dirigida a los pobres, cuestionable al reforzar estigmas y conflictos en una sociedad poco solidaria o desigual.

Estas primeras conclusiones nos permitirán vincular conceptos complejos como pobreza, derecho y Derechos Humanos desde una perspectiva humanista y abogar en el tercer capítulo por un nuevo marco metodológico así como por nuevos objetivos para los programas y normas de lucha contra la pobreza que aparecen cada vez con mayor frecuencia en el Perú.

2.1. Espejismos de pobreza, Derecho y Derechos Humanos.

Guevara sostiene que en un país culturalmente diverso como el Perú, es frecuente que en el diseño e implementación de proyectos de desarrollo aparezcan espejismos propios de los investigadores o activistas que terminan por nublar la comprensión del fenómeno jurídico y desvirtuar la transformación local esperada. Así, el trabajo de Guevara muestra cómo durante varias décadas de implementación de proyectos de desarrollo en el Lago Titicaca, dichos proyectos percibieron la realidad local como un espacio normativo vacío y dejaron pasar la oportunidad de efectuar una reconstrucción legal y cognitiva del mismo y de promover el diálogo entre la comunidad y el Estado Peruano (GUEVARA: 2008).

En nuestra investigación, existieron al menos cuatro espejismos ideológicos que nublaron nuestra comprensión del fenómeno jurídico en el contexto de pobreza y lucha contra la pobreza experimentado. El primero se trata de **la pobreza como un estigma social** mientras que hemos denominado al segundo **la pobreza como negación absoluta de los Derechos Humanos**.

Llamamos al tercero **el derecho como un sistema de reglas formales** y al cuarto espejismo, el **derecho de carácter eminentemente contractual**.

Empecemos explicando en qué consiste **la pobreza como un estigma social**, la primera de las ideas que se revelaron erróneas a medida que progresó el análisis del trabajo de campo. Para entenderla hemos de basarnos en la definición que hace Goffman de estigma social. Según dicho autor, un estigma social es todo atributo que opera como un prejuicio negativo hacia las personas identificadas con él. Este autor explica que, así como ocurre con los estigmas de la deformidad o la locura, todo estigma genera la discriminación y marginalización de aquellos “estigmatizados” (GOFFMAN: 1963).

En efecto, la existencia de prejuicios negativos sobre las personas pobres y la pobreza era evidente en Totorá. Los pobladores en diferentes conversaciones refirieron más bien como positiva la riqueza de las personas que poseían tiendas grandes, gozaban de un salario de parte del Estado o de los miembros de la cooperación internacional. Por otro lado, los actores del gobierno y de la cooperación internacional usualmente entramos al campo teniendo en mente una oposición binaria entre pobreza y riqueza y situando a los pobladores en alguno de estos extremos.

Sin embargo, como han señalado algunos autores y es evidente en el capítulo anterior, a nivel local la pobreza no puede ser entendida como una característica estática y compartida de manera homogénea por una población

(SIMMEL: 1908, CHACALTANA: 2001). En realidad, la pobreza se compone de una yuxtaposición de signos y símbolos identificados y resaltados por el observador según su experiencia y familiaridad con la localidad. Por ejemplo, en Totorá podemos considerar como signos de pobreza el hecho no tener un trabajo o no tener parientes en ciudades grandes, criar animales, tener una casa en la puna y no en el pueblo, etc.

Ahora bien, dichos signos de pobreza como otros signos locales de identidad no son fáciles de manejar, especialmente para extranjeros como nosotros así como para la mayoría de activistas e investigadores del desarrollo. Por ejemplo, de inmediato podemos calificar de “pobres” a los campesinos de las tierras más altas de Totorá, por sus vestimentas, formas de vida, alimentación, etc. A pesar de ello muchos de estos campesinos poseen ganado vacuno o camélidos sudamericanos los cuales les permiten, mediando la venta de alguno de sus animales, enfrentar mejor algunas necesidades eventuales de alimento o salud en comparación con otras familias de la localidad.

Así, a medida que avanzó nuestro trabajo de campo entendimos que los campesinos de las altas punas de Totorá no eran los “más pobres de la localidad”. Estos más bien soportaban especialmente duras condiciones de vida como parte de un proceso de capitalización en base a la ganadería de camélidos sudamericanos. Cotidianamente, y a pesar del considerable capital poseído en animales, los hogares de estos criadores de alpacas sufrían mayores carencias en cuanto a salud, educación y vivienda, sacrificios que

eran adoptados por las cabezas de estas familias en pos de proteger y coleccionar una mayor cantidad de ganado.

De hecho, como hemos visto en el capítulo anterior mediante un estudio cualitativo y local, la pobreza en Totorá comprende una serie de aspectos como la salud y la educación, los recursos materiales y las actividades productivas. Pero además, es necesario comprender que dichos aspectos se organizan en dinámicas propias a la localidad y son difícilmente atribuibles a identidades estancas y homogéneas como las concepciones del “pobre” y “no pobre” que presuponen muchos programas asistencialistas desarrollados en el Perú.

Efectivamente, focalizar o identificar al “pobre” y a los más “pobres” fue el principal presupuesto del programa Juntos, constituyéndose en un importante defecto de diseño y en causante de severas distorsiones en la implementación de dicho programa.

Por nuestra parte, nosotros constatamos que, como ha señalado Chacaltana, “la pobreza no es una sola” (CHACALTANA: 2001, p.78) y que la variedad de las condiciones de vida existentes en un contexto de pobreza requiere estudios más profundos y metodologías innovadoras que en lugar de fijar prejuicios y discriminaciones actúen impulsando las dinámicas locales de desarrollo.

Como ejemplos de dinámicas de desarrollo que pueden ser preferentemente “focalizadas”, recordemos que “Voces de los Pobres” señaló que en el Perú la

migración, especialmente la migración de jóvenes que no tienen tierras propias, es percibida por estos mismos como una estrategia para mejorar su calidad de vida (WORLD BANK: 2003). Otra investigación realizada en un gran número de hogares de Cajamarca y Puno también identificó como estrategias para salir y evitar caer en la pobreza la mejora de los caminos, la diversificación de fuentes de ingreso, el mayor acceso al mercado, el fortalecimiento de la acción colectiva y de la producción ganadera, el mejoramiento del acceso a la salud, la protección de ancianos y discapacitados y el mejoramiento de las tecnologías ganaderas. Aún así estos autores evitaron generalizar diagnósticos y remedios arguyendo que por ejemplo, si bien la estrategia ganadera fue suficiente para ayudar a muchos hogares a salir de la pobreza en Puno, ésta no fue igualmente eficaz en Cajamarca (KRISHNA et al.: 2006).

En consecuencia consideramos importante cuestionar la idea de la pobreza como un estigma social o como una categoría estanca y homogénea pues no rinde cuenta de la construcción identitaria siempre dinámica y emancipadora de la que participan las personas y hogares que luchan contra la pobreza.

Una segunda idea bajo la cual podemos interpretar erróneamente la realidad experimentada es la idea de **la pobreza como una negación absoluta de los Derechos Humanos.**

Esta idea apareció como respuesta a nuestra inquietud acerca de la relación que existe entre los Derechos Humanos y la pobreza, y de hecho fue puesta en

cuestión una vez emprendida la reflexión metodológica y teórica sobre la relación que existe entre la pobreza, el derecho y los Derechos Humanos.

Para empezar, recordemos que como señalan ciertos autores, las culturas de indiferencia, pasividad e inacción ocasionaron que durante largo tiempo la aproximación de los Derechos Humanos al desarrollo permaneciera en el olvido. Según Vizard las perspectivas teóricas y los discursos éticos ignoraron o minimizaron el problema de la pobreza mientras que la perspectiva económica, dejó de lado la integración de perspectivas normativas y la participación en los debates éticos (VIZARD: 2006, p.11).

Autores como Berthelot, han explicado que esto empezó a cambiar luego de las Conferencias de las Naciones Unidas de los años noventa las cuales congregaron especialistas en temáticas como hambre, género, empleo, niñez, etc. y les permitieron compartir entre ellos sus diferentes visiones del desarrollo (BERTHELOT: 2007, p. 16).

Es así que recién desde los noventa contamos con autores como Pogge, que empiezan a referirse a la pobreza como una violación de Derechos Humanos. Pogge arguyó que la existencia de un 46% de la población global bajo la línea de pobreza – con un ingreso diario menor de 2\$ - violaba los artículos 25 y 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los cuales establecen el derecho a un adecuado estándar de vida y el derecho a la salud y bienestar (POGGE: 1994). Otros autores como Jochnick y Eberhard, han señalado

también que la pobreza es una violación de los Derechos Humanos y planteado la responsabilidad de organizaciones internacionales y transnacionales en la violación de los Derechos Humanos de los pobres (JOCHNICK: 2001, EBERHARD: 2004, p. 18).

Efectivamente, la idea de la pobreza como violación de los Derechos Humanos pareciera describir adecuadamente realidades como las de Totorá donde las necesidades más básicas se ven insatisfechas sin la adecuada actuación del Estado para garantizar ciertos derechos fundamentales.

De hecho, para el año 2000 se había estimado que el 43% de los niños y niñas menores de 5 años en la región Apurímac sufría de desnutrición crónica, cifra que duplicaba el promedio nacional¹¹ de la época mientras que en el 2005 se estimó que sólo el 60.9% de los niños entre 11 y 13 años de dicha región concluía la educación primaria¹². Nuestras observaciones en Totorá acerca de la mala nutrición de los niños y las madres, los deficientes servicios de salud y de educación y las limitadas condiciones de las viviendas, especialmente las de las punas en las que se adolecía de agua, luz o saneamiento, efectivamente contradicen una serie de Derechos Humanos reconocidos internacionalmente.

Se trata como señala Pogge, de los Derechos Humanos contenidos en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual

¹¹ INEI, ENDES – 2000.

¹² INEI, ENAHO - 2003, Elaboración de la Unidad de Estadística Educativa del Ministerio de Educación, 2005.

instituye que “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” y que “La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social”. El Artículo 26 de la misma Declaración también señala que “Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos¹³”.

De manera análoga las necesidades descritas contradicen los artículos 11, 12 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁴, los cuales establecen el Derecho a un nivel de vida adecuado, el Derecho a la Salud y el Derecho a la Educación, mientras que las necesidades de empleo y de actividades productivas de los pobladores también niegan lo contemplado en el Artículo 6 del mismo Pacto, es decir “el derecho a trabajar, que

¹³ Declaración adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948.

¹⁴ Adoptado por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966.

comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado”.

En cuanto a los Derechos Civiles y Políticos, había que empezar a implementar un programa como el Seguro Integral de Salud o Juntos para constatar que el derecho a la identidad no estaba asegurado en Totorá. De igual manera, el derecho de Acceso a la Justicia no estaba garantizado por el Estado, al existir siguiendo la distinción de Ardito, una serie de barreras lingüísticas, económicas y geográficas frente a los pobladores (ARDITO: 2004).

En primer lugar, existe una barrera geográfica al acceso de los pobladores de Totorá a la Justicia Estatal, puesto que las jurisdicciones competentes más próximas, Antabamba o Abancay se encuentran a 10 horas aproximadamente en automóvil del poblado de Totorá. Así también existe una barrera lingüística y económica, pues la mayoría de pobladores adultos utiliza el idioma quechua y considera difícil asumir el costo del viaje, el cual incluye viáticos y desatención a las tareas del campo, para defender sus derechos o llevar sus conflictos a la jurisdicción estatal competente

Dichas barreras parecían reclamar, antes que nada, decisiones políticas para ser superadas, máxime existiendo figuras como la del Juez de Paz (LA ROSA: 2007). En efecto, en otras zonas rurales andinas del país, caracterizadas por su pobreza y lejanía, existen Juzgados de Paz. Es el caso del vecino poblado

de Mamara (a media hora de Totorá en automóvil y perteneciente al distrito de Grau), en el cual tiene autoridad en la Comunidad Campesina de Mamara.

Así también, según el Art. 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, bien podría la Corte Superior del Distrito Judicial de Apurímac determinar la creación del Juzgado de paz en Totorá, por ameritarlo el tamaño de su población y/o su lejanía. En efecto, el vecino poblado de Mamara se encuentra menos alejado geográficamente de la capital de su provincia que Totorá y aún presenta la mitad de la población de esta última (959 habitantes en Mamara versus 2,806 en Totorá-Oropesa según las estadísticas de desarrollo humano del PNUD del año 2006).

El factor socio-económico explicaría la diferencia en el acceso a la Justicia en ambas comunidades. Mamara, históricamente ha acogido una población de mejor situación socio-económica debido a que los yacimientos de minerales, la cría de vacunos y auquénidos y a la agricultura desde la época de la colonia han sido actividades notables en la región hasta los años setentas en los cuales se produce el éxodo hacia las capitales que merma terriblemente su población catalogada como predominantemente de campesinos medios. Reliquia de aquellas épocas en Mamara son las construcciones de las casas tipo solar y la Iglesia en piedra sillar que data de la época del virreinato (MOINA: 1985) y que la distingue de los centros poblados de la zona.

Volviendo a los derechos políticos vulnerados, la discriminación se encuentra relacionada a las situaciones previamente descritas por ejemplo se presentaba al acudir la población quechua-hablante a los servicios de salud o de justicia. De esta manera, se contradecían los derechos establecidos en los instrumentos de Derecho Internacional que forman parte del ordenamiento jurídico de nuestro país: el Derecho a la personalidad jurídica, el Derecho al recurso a tribunales y el Derecho a la Igualdad y no discriminación, que se encuentran contenidos en los Artículos 6, 7 y 8 respectivamente de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y tienen su correlato en la Constitución política del Perú.

Ahora bien, a pesar de que algunos autores se encuentran de acuerdo en acusar la violación de los derechos citados, el problema de la pobreza como violación de los Derechos Humanos surge al momento de establecer el (los) derecho(s) vulnerado(s) y las responsabilidades concretas frente a los contextos de extrema pobreza como el que describimos en Totorá.

Así por ejemplo, Doz Costa señala que en las situaciones de extrema pobreza el derecho al desarrollo es violado por los Estados firmantes de dicho tratado de Derecho Internacional (DOZ COSTA: 2008). Sin embargo, el Derecho al desarrollo, muchas veces llamado derecho de tercera generación, no establece beneficiarios, titularidades, responsabilidades ni procedimientos, pareciendo limitarse a actuar como un objetivo político (J.C. GUEVARA: 2005, TOMUSCHAT: 2003).

Por otro lado, traducir la propuesta de Jochnick y Eberhard, de responsabilizar a las organizaciones internacionales o compañías transnacionales por violar los Derechos Humanos de los pobres (JOCHNICK: 2001, EBERHARD: 2004, p. 18) parece difícil cuando en los sistemas de protección de Derechos Humanos tanto nacionales como internacionales, ni siquiera los Estados firmantes han demostrado una firme voluntad política de erradicar la pobreza (DOZ COSTA: 2008)

Cançado Trindade, juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es uno de los pocos que ha apostado por exigir judicializar la pobreza como violación de Derechos Humanos, sosteniendo que la extrema pobreza viola los Derechos Económicos, Sociales y Culturales así como los Derechos Humanos como un todo interrelacionado. Este autor se pregunta ¿cómo podemos hablar de derecho a la expresión sin hablar del derecho a la educación, o del derecho a entrar y salir del país sin pensar en el derecho a una adecuada vivienda, o del derecho a participar en la vida pública sin pensar en el derecho a la alimentación? (CANCADO TRINDADE: 1998).

En la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para el caso Yakye Axa Cançado Trindade afirmó que “En los avances del Derecho Internacional de los Derechos Humanos se requiere que la comunidad internacional asuma que la pobreza, y particularmente la pobreza extrema, es una forma de negación de todos los Derechos Humanos, civiles, políticos, económicos y culturales, y actúe en consecuencia, de modo a facilitar la

identificación de los perpetradores sobre los cuales recae la responsabilidad internacional. El sistema de crecimiento económico ligado a una forma de globalización que empobrece a crecientes sectores constituye una forma “masiva, flagrante y sistemática violación de derechos humanos”, en un mundo crecientemente interdependiente. En esta interpretación del derecho a la vida que acompañe la evolución de los tiempos y las condiciones de vida actuales se debe prestar atención a la causas productoras de pobreza extrema y a los perpetradores que están detrás de ellas¹⁵.

Sin embargo, como investigadores avocados a la tarea de relacionar los Derechos Humanos y la pobreza, consideramos que nuestra misión va más allá de la afirmación de la pobreza extrema como violación o negación de los Derechos Humanos, la cual es tributaria de un concepto de Derechos Humanos estrictamente positivista e identificado con el tenor de las Convenciones y Declaraciones de Derecho Internacional.

De hecho, nuestro trabajo de campo reveló que para el análisis de aquellos contextos en los que se lucha contra la pobreza se requiere ir más allá de una correcta pero limitada perspectiva de verificación empírica de los Derechos Humanos en la realidad. Es menester volver a la idea de que los Derechos Humanos son más que un catálogo de derechos protegidos por el Sistema Internacional y que se tratan de nociones fundadas en valores humanos

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, Sentencia del 17 de Junio del 2005, parágrafo 36 del voto disidente.

susceptibles de ser encontrados vivos en toda realidad. Como veremos más adelante, en este trabajo queremos enfatizar y hacer visible el esfuerzo de las personas que luchan por salir de la pobreza, el mismo que confirma que las nociones de dignidad humana son universales y existen hasta en las más difíciles situaciones de la humanidad.

Para ello es necesario incorporar reflexiones más amplias acerca de la naturaleza de los Derechos Humanos, como aquella esbozada por Santos. Este autor concibe a los Derechos Humanos como un esperanto político a ser moldeado por personalidades internacionales, diálogo intercultural así como por el sistema mundial, en un proceso en el que cada cultura ha de reconocer alguna debilidad que le es propia (SANTOS: 1998). Cabe también recuperar las ideas de autores como Jonsson, quien ha señalado que las obligaciones que las Convenciones de las Naciones Unidas implican también deberes de las comunidades y hogares e individuos, como son por ejemplo los deberes los padres con respecto de los niños (JONSSON: 2005).

Aproximaciones como estas contribuyen a ampliar la tradicional perspectiva jurídica de los Derechos Humanos que se restringe a la verificación empírica de violaciones y a la atribución de responsabilidades, en particular Estatales en base a tratados internacionales de mayor o menor carácter vinculante.

Un tercer espejismo nos llevó a contemplar erróneamente al **derecho como un sistema de reglas formales** y fue producto de nuestra expectativa de encontrar un derecho abarcador de prácticas y comportamientos locales traducidos en normas que hayan sido validadas por alguna autoridad de carácter central.

Para entender el origen de dicho sesgo, recordemos que muchos autores inspirándose en la obra de Kelsen conciben al sistema jurídico como un sistema de supuestos de hecho establecidos por los legisladores y a los que corresponden consecuencias a ser aplicadas según una teoría sistémica, y funcional, es decir según reglas de jerarquía, especialidad, etc. que garantizan la coherencia al interior del sistema (DICCIONI: 1995). Frente a estas concepciones, desde la antropología del Derecho, autores como M. Alliot han señalado que la aproximación al Derecho como “sistema de reglas formales” no es ni adecuada ni suficiente para estudiar un sistema jurídico perteneciente a una cultura diferente (LAPJ: 2004).

Efectivamente, en virtud de la concepción tradicional del Derecho como sistema de reglas formales, durante un primer momento del trabajo de campo pasaron desapercibidas las prácticas normativas locales al no presentar éstas las características de los productos de las Cortes y parlamentos a los cuales estamos acostumbrados. Posteriormente observamos que en Totorá no existía dicha autoridad central creadora de derecho, sino que coexistían los diferentes poderes de la Comunidad Campesina, la Municipalidad, la Iglesia y la Policía,

cada institución teniendo una potestad normativa sobre diferentes parcelas de la vida de la localidad. Por ejemplo, en Totorá los turnos de cosecha los definía la Asamblea de la Comunidad, los beneficiarios del programa Juntos los establecía la Municipalidad en negociación con la Iglesia y otros actores políticos como el gobernador mientras que la sanción de la violación a una discapacitada por un vecino fue primero llevada a manos de la familia luego de la policía.

Como hemos mencionado anteriormente, la población de Totorá manifestaba encontrarse muy distante de las instancias estatales de resolución de conflictos. Por ejemplo, el Estado estableció como jurisdicción más próxima los juzgados mixtos y letrados de la ciudad de Antabamba, a más de diez horas de distancia en transporte público de Totorá. Así, las normativas que se aplican en los Juzgados y Salas de Abancay así como en el Juzgado mixto y de paz letrado de Antabamba parecían ajenas a la normativa cotidiana que era, sin embargo, de suma importancia para la población local.

En efecto, el hecho de que estos pobladores manifiesten y muestren encontrarse alejados de la administración de justicia estatal, no significa que prescindan de una normatividad o de una instancia que regule su vida en sociedad. Este espejismo del derecho como sistema de reglas formales se encontraría asociado al anterior, en la medida en que expresa la tendencia de la investigadora a pensar el Derecho como corpus sistemático y coherente de normas aprobadas por una autoridad estatal o supra-estatal. En el caso de los

Derechos Humanos, éstos son rápidamente identificados como el catálogo de normas del Sistema Universal de Derechos Humanos y en el caso del Derecho, éste es identificado con las normas sancionadas por el Poder legislativo y ordenadas sistemáticamente por criterios como temporalidad, jerarquía, etc.

Todo lo contrario, la antropología del Derecho nos invita a reflexionar y cuestionar al derecho no solamente como sistema normativo sino como sistema de representación (LAPJ: 2004) por lo que hemos de señalar que este espejismo de sistema de derecho es para nosotros evocador de una ideología ortodoxa asociada a un imaginario “moderno” en el que existe centralización de la autoridad bajo la forma de tres poderes, imaginario que sin embargo no es adecuado para comprender nuestra experiencia en Totorá.

Un cuarto y último espejismo, el cual puede ser denominado el **derecho de carácter eminentemente contractual**, surgió a raíz de la constatación efectuada durante nuestro trabajo de campo, de que los prejuicios que pesaban contra las personas pobres generalmente las situaban como demandantes de ayuda, trabajo, dinero, u otros beneficios.

De hecho, en estos prejuicios se mezclan concepciones paternalistas del “desarrollo” con prejuicios étnicos y de clase. Sin detenernos en todo el imaginario convocado, queremos resaltar que el Programa Juntos fue diseñado para corregir esta pasividad de los pobres requiriendo como contraprestación a los beneficiarios actividades como la vacunación de sus niños, el mejoramiento

de las viviendas, etc. a condición de suspenderse la transferencia dineraria que se les otorgaba.

Así, en un primer momento la investigadora parece llamada a contemplar demandas unilaterales tanto de parte de los pobladores de localidades como Totorá como del Estado frente a éstos. Dichas demandas unilaterales se habrían compuesto finalmente en la norma de tipo contractual del Programa Juntos, la llamada a equilibrarlas en una ideal simetría.

No obstante, a medida que nuestro trabajo de campo adquirió mayor profundidad nos reveló que los pobladores, llamados “pobres” o “beneficiarios”, no eran simples demandantes o sujetos pasivos de la acción del Estado o del cooperante. Más bien eran personas en constante proactividad, ofrecimiento, apertura y entrega. En consecuencia, una descripción más adecuada de lo observado refiere la existencia entre los diferentes actores de la localidad (autoridades, misiones cooperantes, comerciantes, “pobres” o “beneficiarios” y otros) de una serie de prácticas espontáneas que implicaban reciprocidad, relaciones a largo plazo y confianza.

En efecto, los pobladores de Totorá ofrecían ayuda, guía, conocimientos, productos locales y su propio trabajo a la cooperación internacional y a las autoridades estatales y locales. Por ejemplo, durante las dos expediciones a la puna que realizamos con voluntarios de la Operación Mato Grosso y de la Parroquia de Totorá, fuimos alojados y alimentados por pobladores que sin

previo aviso abrieron sus puertas a la comitiva. El grupo Elite del Ministerio de Salud, que emprendía evaluaciones y consultas también en la misma zona recibió la misma atención sin que se le exigiera tampoco nada a cambio, ni siquiera sus servicios, puesto que muchos pobladores se mostraban reticentes y desconfiados frente a dichos funcionarios.

Así también para el recibimiento de nuestras expediciones a las punas los pobladores no escatimaban en la preparación de las mejores comidas (alpaca y chuño), palabras y danzas. Similar fue el caso de la visita de la Misión de la Cooperación Internacional de la Universidad Clemont Ferrand de Francia a Totorá, para la cual se preparó un almuerzo con todo el pueblo, danzas y música típica. Nosotros consideramos éstas y otras formas de reciprocidad como parte de las prácticas de desarrollo pues era común que al haber colaborado con alguna familia o persona, así ésta fuera muy pobre, nos retribuyera la ayuda con aquello que poseía (alpaca, papa, chuño, huevos, etc.) lo cual permitía que se estableciera una relación horizontal y de largo plazo.

En efecto, en Totorá observamos que la normatividad autónoma, más bien dinámica y relacional, comprendía el intercambio de dones y la reciprocidad. Mauss, el primero en estudiar dicha dinámica del intercambio estableció como elemento fundacional al don, que se presenta aún sin que se vislumbre su contraparte y que sin embargo genera una obligación de contra-don, la cual a su vez genera una respuesta de reciprocidad pudiendo prolongarse así *ad infinitum* (MAUSS: 2007).

En consecuencia, que la dinámica o relación del don tradicional no haya sido reconocida o recogida en el Programa Juntos parecía responder a la infiltración de un espejismo impregnado de lógicas mercantiles y jurídicas ajenas a la comunidad. Por otro lado, las consecuencias de dicha omisión no eran deleznable ya que los representantes del gobierno transformaban las prácticas de don y reciprocidad en clientelismo político.

De esta manera, concluimos que existe el riesgo de opacar la normatividad local autónoma que incluye un intercambio a largo plazo con un espejismo de derecho de carácter contractual, es decir un derecho como encuentro de demandas unilaterales y hasta cierto punto simétricas, espejismo tributario además de una racionalidad atemporal, estática o definitiva.

Como señala Godbout, incluso en las sociedades modernas existen prácticas como las donaciones de órganos y sangre, las obras de caridad y el trabajo voluntario, que se ven minimizadas en la escena contemporánea, especialmente por las ideologías de los negocios y el poder económico (GODBOUT: 2000). Nosotros creemos que el pensamiento legal también puede privilegiar las relaciones instrumentales, desarrollando políticas y legislaciones anti-pobreza bajo formas contractuales como hace el programa Juntos. Es por ello que a pesar de que nuestra cognición de la realidad jurídica parezca remitirnos a un cúmulo de demandas unilaterales del tipo “exijo tal derecho” que necesitan ser conciliadas y equilibradas en las normas, no podemos negar o dejar de incorporar en la reflexión jurídica, especialmente

aquella llamada a impulsar el desarrollo humano, las relaciones de intercambio y reciprocidad que forman parte de la normatividad local en poblados como Totorá.

En seguida, una vez descartadas las interpretaciones que por un momento velaron nuestra comprensión del fenómeno jurídico en Totorá, procedamos a describir las características de dicho fenómeno en el contexto de pobreza y lucha contra la pobreza experimentado.

2.2. Normativa local autónoma, nociones de dignidad humana y Poverty Law en Totorá

El análisis de nuestra experiencia en Totorá nos permitió comprender que el fenómeno jurídico se manifiesta al menos de tres diferentes maneras en contextos de pobreza como el experimentado en Totorá. En este encontramos una normativa local autónoma, nociones de dignidad humana y un derecho “de pobres” el cual se torna rápidamente en instrumento de discriminación e individualismo. Estas tres categorías, que emergen de nuestro análisis del campo serán expuestas a continuación y cotejadas con categorías jurídicas más amplias como son Justicia Comunitaria, Dignidad Humana y Poverty Law.

2.2.1. Una normativa local autónoma

Dejando de lado todo intento de describir un sistema análogo al de la Justicia Estatal, en el cual las reglas formales son sancionadas por un poder central, encontramos que en Totorá existía una **normativa local autónoma** de características propias.

En efecto, Totorá no era un espacio normativamente desordenado o vacío. Todo lo contrario, en el contexto descrito las prácticas o la vida cotidiana reproducían una normatividad local, muy distinta sin embargo de aquella estatal producida por los poderes legislativos y judiciales nacionales. De hecho, los turnos para las cosechas, la transmisión de propiedad así como la resolución de conflictos eran definidos por la Asamblea Comunal o de acuerdo a prácticas familiares. El derecho oficial peruano no regulaba estos aspectos de la vida más allá de que la lejanía, el alto costo y el desconocimiento del funcionamiento de las cortes eran frecuentemente señalados por los pobladores como barreras de acceso a las mismas.

Por ejemplo, el escarbe de los cultivos de papas constituía una de las actividades más importantes de la población. Dado que gran parte de la población poseía chacras pequeñas con cultivos, la contigüidad de dichos espacios podía generar afectaciones mutuas. Es por ello que en Asamblea previa a la cosecha de la estación se establecían dichos escarbidos por turnos

de manera que se empezara por los terrenos más bajos y se evitara interferencias entre el trabajo de dos propietarios o arrendatarios de tierras.

Otro ejemplo de normatividad local, eran las practicas de transmisión de tierras. Además de las figuras de arriendo o compraventa, muchas tierras eran reapropiadas por haber caído en desuso o usufructuadas por alguna persona que la requería sin necesariamente mediar pago en dinero o especie. Más bien para ello primaban principalmente las relaciones de parentesco o compadrazgo: El yerno trabajaba las tierras de la suegra, los sobrinos compartían las viviendas con los tíos ancianos, etc.

Es por ello que Guevara aboga por el reconocimiento de una realidad normativa en los espacios en los cuales los proyectos de desarrollo son implementados sosteniendo que, para el caso del las comunidades ribereñas del Lago Titicaca: “En teoría, el lago se halla sujeto a un régimen de ‘libre acceso’ bajo el que cualquier persona podría aprovechar sus recursos siempre y cuando cumpla con obtener las licencias administrativas y acate las regulaciones estatales. Sin embargo, las comunidades lacustres imponen sus propias regulaciones, aún a los pescadores o extractores de totora oficialmente autorizados.” (GUEVARA: 2008, p.2).

Como Guevara explica, la autonomía normativa implica no solamente una exigencia política y ética de investigar antes de introducir obligaciones y otras prácticas normativas en espacios interculturales como las localidades del sur

del Perú, sino también la posibilidad de promover el diálogo entre la normatividad local y la estatal (GUEVARA: 2008).

Un claro ejemplo de que no solamente la vitalidad, sino la autonomía caracterizan dicha normatividad local son las negociaciones que presenciamos entre las mineras y la comunidad campesina de Totorá por el permiso de exploración y explotación de los territorios. A pesar de que los resultados de la consulta previa a dichas comunidades que la ley exige no son definitivos según el ordenamiento peruano - pues ante una negativa las empresas mineras tienen “derecho” de proseguir con la explotación, a nivel local la Comunidad Campesina de Totorá actuaba con toda autonomía de decidir aceptar dicha intervención u oponerse a ella, empleando sus propios medios de fuerza y negociación. Así, en este caso pareció imponerse el derecho autónomo de la localidad, en tanto las empresas esperaron en diferentes sesiones el acuerdo de la Comunidad y accedieron a cumplir todos los requerimientos de esta para obtener su aprobación como fueron la construcción de una carretera en la puna y la creación de empleos para los pobladores.

Algunos autores han llamado Justicia Comunal o Justicia Comunitaria a la “suma de reglas que se van precisando en cada Asamblea – desprendido del gobierno comunal y de la resolución de conflictos – además de las reglas de convivencia que se habrían establecido históricamente en la vida diaria de la comunidad” (PEÑA JUMPA 1998, p. 143). Otros autores han puesto énfasis en el rol predominante de la Sociedad Civil y en su capacidad de llenar vacíos de

la Administración de Justicia Estatal (BALLON: 2007). Sin embargo, del diálogo entre la experiencia de campo y el concepto de Justicia Comunal nosotros tendríamos que emitir ciertas reservas para la adopción de dicho concepto.

Las reservas que emitimos con respecto a nuestro caso son más bien de orden filosófico y político. En primer lugar, filosófico porque nos parece interesante conservar la distinción entre Justicia y Administración de Justicia, para evitar confusiones entre lo que es un concepto predominantemente abstracto y un hecho social que más bien tiende a determinarse en base a características culturales y políticas. En segundo lugar, la Justicia Comunal parece amalgamarse fácilmente con instituciones como la administración de justicia por parte de las comunidades campesinas como autoridades jurisdiccionales constitucionalmente reconocidas (Art. 149 de la Constitución), por lo general con un matiz de derecho indígena u autóctono o de confrontación con el Derecho Estatal. Esto último restringiría nuestra descripción precedente de una normativa local autónoma, que no se limita a la autoridad central o a la Comunidad Campesina, sino en la que participan, se combinan y superponen instituciones y mecanismos de resolución de conflictos estatales, civiles, originarias y mestizas en tanto detentadoras de poderes eficaces sobre los pobladores de la comunidad y cuyo actuar no es necesariamente sistemático como se pretenden los sistemas de administración de justicia modernos.

2.2.2. Nociones de Dignidad Humana y estrategias locales de desarrollo

Por otro lado, hemos dicho que durante el trabajo de campo constatamos las necesidades insatisfechas de la población como evidencias de la violación de Derechos Humanos, no solamente de los llamados, Derechos Económicos, Sociales y Culturales sino también de los Derechos Civiles y Políticos. Sin embargo, también consideramos como uno de los principales resultados de nuestra investigación el subrayar la existencia de nociones locales de dignidad humana en los contextos de pobreza, patentes en el hecho de que las personas que sufren estas carencias se encuentran luchando junto a otros actores del gobierno y la cooperación internacional, para satisfacer sus necesidades y alcanzar mayor bienestar y calidad de vida.

En efecto, son estas nociones de dignidad humana las que impulsan a los propios pobladores a generar estrategias locales de desarrollo y superación de la pobreza. Por ejemplo, muchos pobladores consideraban la cría de camélidos que satisface una creciente demanda proveniente de ciudades como Abancay o Arequipa, como una actividad productiva que les permite ahorrar dinero para enviar a sus hijos o nietos a estudiar en ciudades como Abancay o Cuzco.

En Totorá, muchas madres se acercaban a la parroquia pidiendo medicinas, leche, suplementos nutricionales, pero también muchas de ellas ofrecían sus capacidades de cocinera o tejedora para acceder a un empleo, asimismo muchos padres de familia se ofrecían para trabajos de construcción y

realizaban en la medida de lo posible mejoras en sus viviendas a través de faenas colectivas o individuales. En el terreno de la salud y educación la proactividad del poblador, si bien existente, se veía reducida por la verticalidad y asimetría de información que existe entre el poblador y el funcionario público especializado. Así, un campesino quechua-hablante rara vez exigía al profesor el cumplimiento de su asistencia al centro educativo o al médico un tratamiento oportuno y digno a sus males.

Aún si esta lucha no se hace de manera colectiva y los resultados son poco homogéneos, el estándar local de calidad de vida en Totorá está cambiando. En este proceso, la provisión de empleo, el impulso a la ganadería así como la migración eran señalados por la población como estrategias locales de escape de la pobreza susceptibles de ser impulsadas mediante políticas de desarrollo que no se limiten a la programación de estipendios mensuales para los pobres.

Una constatación similar fue presentada en el Seminario de las Naciones Unidas sobre Pobreza y Derechos Humanos de 1994, en el que se subrayaron los esfuerzos realizados por las personas viviendo en extrema pobreza dirigidos a cambiar su situación, a pesar de la falta de implementación de los Derechos Humanos, especialmente aquellos conocidos como Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁶.

¹⁶ E/CN.4/1995/101, Reporte del Seminario del 15 de Diciembre de 1994 sobre extrema pobreza en las Naciones Unidas.

Es por ello que no deja de sorprendernos que algunos autores limiten su análisis a la verificación de la violación de ciertos derechos, arguyendo que “el discurso de los Derechos Humanos no proclama una universalidad basada en observación empírica sino en un imperativo moral y jurídico” (DOZ COSTA: 2008, p. 93).

Contrariamente a esta afirmación, nosotros consideramos que desligar a los Derechos Humanos de su correlato real o empírico, aún en contextos de pobreza, no es sino un espejismo producido por el positivismo jurídico. Más bien, reivindicamos que los esfuerzos y estrategias que, en dichos contextos donde el derecho Estatal y el sistema internacional de los derechos humanos no se encuentran implementados, emprenden los pobladores por lograr un mayor bienestar y calidad de vida tales como la actividad ganadera, la migración a las ciudades y el empleo en instituciones públicas o privadas, son manifestaciones de una noción de dignidad humana dentro de la cual la superación de los diferentes aspectos de la pobreza como son la salud, la educación, los recursos materiales y las actividades productivas, son definitivos.

Nuestros resultados nos acercan a las ideas de Nickel, quien sostiene que los Derechos Humanos existen más allá de los tratados internacionales y de las Convenciones de las Naciones Unidas, aunque como señala este autor, para los investigadores del derecho esto requiere “creer en las razones políticas y morales de su aplicación universal y creer que la mayoría de seres humanos

tendrían la capacidad epistemológica de reconocerlos y aplicarlos...y creer que los fundamentos de los Derechos Humanos son en algún sentido objetivos.” (NICKEL: 2007, p.47).

En efecto, uno de los principales fundamentos de los Derechos Humanos es el concepto de Dignidad Humana, el cual no es tan solo una proclamación ideal, moral o jurídica, sino que recoge nociones que forman parte del derecho vivo o de la normatividad local de diferentes pueblos y culturas de la humanidad.

Como señala Adorno, podemos encontrar tres características en el concepto jurídico de Dignidad Humana al cual hacen referencia tanto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como la Declaración Universal de Derechos Humanos cuando estas señalan que “conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables. Reconociendo que estos derechos se desprenden de la dignidad inherente a la persona humana...” y que “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros” en sus Preámbulo y artículo 1º respectivamente, así como la Constitución política del Perú al señalar en su artículo 1º que la “Dignidad de la persona es el principio y fin supremo de la Sociedad”:

- La Dignidad Humana es inherente, que significa “envuelto en la constitución o esencial carácter de algo”, e inseparable de la condición humana o del ser humano, independiente de sus características accidentales como su edad, sexo, estado de salud, etc.
- Por ello, la dignidad humana existe para todos los humanos por igual y de ella se desprende directamente el derecho a encontrarse libre de toda injusta distinción o discriminación entre las personas.
- De la Dignidad Humana derivan los Derechos Humanos, como valor preexistente a su sanción por la autoridad en este caso internacional (ADORNO, 2009).

Sin embargo, la Dignidad Humana al haber sido apropiada por el ordenamiento universal, y adoptada al lenguaje jurídico no ha restringido su contenido metajurídico, el cual debería informar todo análisis jurídico más aún de cara a la realidad y a un nuevo desarrollo normativo que contribuya a sus fines.

Las nociones de dignidad que hemos recogido a lo largo de este trabajo y que se asocian con la lucha contra la pobreza, no solamente como política pública del Estado sino como acción internacional y local, requieren también que recuperemos este concepto, estudiado en diferentes momentos de la humanidad por filósofos, antes de ser trasladado a las normas internacionales de Derechos Humanos.

Así, cabe resaltar que el concepto de dignidad, refiere directamente a la figura de Immanuel Kant y a su “fundamentación de la metafísica de las costumbres”, obra que desde su título remite no solamente a las entidades abstractas de la filosofía sino a la vida misma, a las costumbres. En esta obra Kant expone el imperativo categórico al que ha de someterse todo ser racional y escribe: “En el reino de los fines todo tiene o un precio o una dignidad...Lo que se refiere a las inclinaciones y necesidades del hombre, tiene un precio comercial; lo que, sin suponer una necesidad, se conforma a cierto gusto, es decir a una satisfacción producida por el simple juego, sin fin alguno, de nuestras facultades tiene un precio de afecto, pero aquello que constituye la condición para que algo sea fin en sí mismo, eso no tiene meramente valor relativo o precio, sino un valor interno, esto es, dignidad.”(KANT: 1975, p. 48)

Más adelante Kant también dirá “La dignidad de la humanidad consiste precisamente en esa capacidad de ser legislador universal aún cuando con la condición de estar al mismo tiempo sometido justamente a esa legislación” (KANT: 1975, p. 52).

Es por ello que, los filósofos explican que este concepto filosófico de dignidad de la persona o del ser humano, del cual se sirven los textos del ordenamiento internacional se trata de una categoría descriptiva (como decir mamífero) y a la vez prescriptiva (ADORNO: 2009).

De esta manera, queremos afirmar que la Dignidad Humana constituye aquel estrecho y fundamental vínculo entre los Derechos Humanos y el Desarrollo Humano, especialmente en contextos de pobreza, donde se constata una cotidiana lucha de individuos y familias por mejorar sus condiciones de vida. Quizás de una manera poco organizada, pero no cabe duda que una condición intrínseca mueve a las personas a dirigirse a la satisfacción de sus necesidades de salud, educación, recursos materiales y actividades productivas.

Así, dado que el derecho y especialmente de los Derechos Humanos está llamado a intervenir en la sociedad prescribiendo en función y bajo el principio de la Dignidad Humana, la salud, educación, recursos materiales y actividades productivas, vienen a ser áreas importantes que requieren investigaciones y desarrollos normativos urgentes e integradores del nivel local con el nacional e internacional.

Lo que sí parece preocupante es que dicha tarea, que corresponde a los abogados y juristas, y que demanda de nuestra parte el manejo de herramientas políticas, económicas, sociológicas y antropológicas, ha sido muchas veces olvidada, por lo que la trayectoria que va desde la dignidad humana como noción básica de toda normativa viva y principio que funda el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, hacia la elaboración de instrumentos jurídicos para su implementación, ha sido poco transitada.

En efecto, frecuentemente, los investigadores jurídicos adoptamos catálogos de derechos como “campo” y limitamos nuestra aproximación empírica a la verificación de las violaciones de los Derechos Humanos contenidos en los tratados universales y trasladados a los primeros artículos de nuestra constitución. Los análisis sobre la pobreza y los Derechos Humanos vuelven una y otra vez sobre la idea de una violación o negación de Derechos Humanos en los contextos de pobreza y al debate de en base a qué derechos se judicializarían dichas violaciones en los sistemas de protección de los Derechos Humanos. Mientras tanto las leyes, decretos y resoluciones ministeriales de los sectores educación y salud, son poco estudiados, poco debatidos y rara vez llevados a lo que vendría a ser una doctrina jurídica nacional de los Derechos Humanos.

2.2.3. Juntos *Poverty Law*

En la doctrina de los Estados Unidos ha aparecido hace décadas y florecido particularmente dentro del modelo del Estado Bienestar el término *Poverty Law* o “derecho de los pobres” para referir a todas las estructuras y cuerpos legales dirigidos a los pobres. Recientemente, Williams ha llamado *International Poverty Law* a aquel estudio revelador de las estructuras legales que perpetúan las condiciones de desigualdad de poder y riqueza y en consecuencia las situaciones de pobreza que se experimentan en diferentes partes del mundo. Dado que la revelación de dichas estructuras busca el desarrollo de nuevos modelos y estrategias legales para la reducción de la pobreza a nivel local y

global, nosotros tomamos este concepto para caracterizar al Programa Juntos tal como fue implementado en Titora (WILLIAMS: 2006).

En efecto, el Programa Juntos según nuestras observaciones en Titora puede ser caracterizado en los dos sentidos esbozados en la definición precedente. En primer lugar, el programa Juntos es una construcción legal en la que participan los siguientes instrumentos normativos: lineamientos de política social, normas sectoriales y normas de origen y organización.

a. Lineamientos de política social:

1. **“Declaración del Milenio” de las Naciones Unidas** (13.09.2000) que establece ocho “Objetivos de Desarrollo del Milenio”, siendo el primero (1) erradicar la pobreza extrema y el hambre.
2. **“Acuerdo Nacional”**, (22.07.2002) en el cual se establecen los principios que deberán guiar las políticas nacionales del país: (1) Democracia y Estado de Derecho; (2) Equidad y Justicia Social; (3) Competitividad del País; y (4) Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado.
3. **Marco Social Multianual 2009-2011 / 2010-2012**, que constituye una guía para orientar la política y el gasto social dirigido a los pobres.
4. **Marco Macroeconómico Multianual 2011-2013** (25.08.2010), que brinda proyecciones macroeconómicas en relación al gasto social.

5. **Decreto Supremo N° 027-2007-PCM** (25.03.2007), define prioridades de política social.
6. **Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia 2002-2010 – PNAIA.**

b. Normas sectoriales

- A. **Ley N° 29158** (19.12.2007), Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- B. **Ley N° 29626, (09.12.2010)** Ley de presupuesto Público para el Año Fiscal 2011.
- C. **Decreto Supremo N° 055-2007-PCM** (02.07.2007), aprueba la Estrategia Nacional “CRECER” que establece la intervención articulada de entidades del Gobierno Nacional, Regional y Local vinculadas con la lucha contra la desnutrición crónica infantil.
- D. **Decreto Supremo N° 080-2007-PCM** (08.09.2007), aprueba el Plan de Operaciones de la Estrategia Nacional CRECER.
- E. **Decreto Supremo N° 130-2004-EF** (10.09.2004), establecen criterios y mecanismos para mejorar la equidad y calidad en el gasto social, y la prioridad de atención de grupos beneficiarios, a través de la focalización.
- F. **Resolución Ministerial N° 399-2004-PCM** (22.12.2004), crea el Sistema de Focalización de Hogares-SISFOH y Directiva de Organización y Funcionamiento.
- G. **Resolución Ministerial N° 320-2010-PCM** (25-09-2010) aprueba Ficha Socioeconómica Única (FSU) y metodología de cálculo del Índice de Focalización de Hogares que serán utilizadas por el SISFOH.

- H. **Resolución Ministerial N° 281-2007-PCM** (20.09.2007), aprueba el Plan Estratégico Sectorial 2007-2011 (PESEM 2007-2011) de la PCM.

c. Normas de Origen y Organización

- A. **Decreto Supremo N° 032-2005-PCM**, crea el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS.
- B. **Decreto Supremo N° 062-2005-PCM**, modifica el Decreto Supremo N° 032-2005 PCM mediante el cual se creó el Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres – JUNTOS.
- C. **Resolución Ministerial N° 364-2005-PCM**, aprueba el Reglamento Interno del Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – “JUNTOS”.
- D. **Acuerdo de Consejo Directivo (X Sesión Ordinaria)** 24 de noviembre de 2009, aprueba la matriz del Marco Lógico del Programa.

Lineamientos de Gestión del Programa

- A. **Manual de Operaciones JUNTOS** (07.06.2010), formalizado mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 033-2010-PCM/PNADP-DE.
- B. **Plan Estratégico 2010-2012** (03.03.2010), formalizado mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 009-2010-PCM/PNADP-DE.
- C. **Plan Operativo Institucional 2010** (Reformulado en Junio 2010), formalizado mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 033-2010-PCM/PNADP-DE.

- D. **Plan de Evaluación del Programa JUNTOS 2010-2013: Gestión basada en evidencias** (03.09.2010), formalizado mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 057-2010- PCM/PNADP-DE.
- E. **Plan de Trabajo para la Implementación de la Línea de Base y Evaluación de Impacto del Programa** (17.06.2010), formalizado mediante Res. de Dirección Ejecutiva N° 036-2010-PCM/PNADP-DE.

Directivas de Procesos Operativos del Programa:

- A. **Directiva de los Procesos de Focalización y Recertificación**, formalizada mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 050- 2010– PCM/PNADP-DE.
- B. **Directiva Proceso de Evaluación de la Ofertas de Servicios de Salud – Nutrición y Educación**, formalizada mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 051- 2010 – PCM/PNADP-DE.
- C. **Directiva Proceso de Afiliación de Hogares**, formalizada mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 052- 2010–PCM/PNADP-DE.
- D. **Directiva del Proceso de Corresponsabilidades en los Servicios de Salud – Nutrición y Educación**, formalizada mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 053-2010– PCM/PNADP-DE.
- E. **Directiva Proceso de Transferencia de Incentivo Monetario**, formalizada mediante Resolución de Dirección Ejecutiva N° 054- 2010– PCM/PNADP-DE¹⁷.

¹⁷ Página web oficial del Programa Juntos, <http://test.juntos.gob.pe>.

Describiendo una línea de tiempo destaquemos que la construcción normativa en torno a la lucha contra la pobreza se inicia en el Derecho Internacional Público (Declaración del Milenio de las Naciones Unidas) y entra al ordenamiento nacional a través del Acuerdo Nacional que se pronuncia en el 2002 por priorizar entre otros la Justicia y Equidad Social. Nótese también que seguidamente en el 2004 se legisló la focalización del gasto social y de los hogares mediante Decreto Supremo y Resolución Ministerial del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Presidencia del Consejo de la República respectivamente. Finalmente, las normas que crean Juntos como programa de amplitud nacional son los Decretos supremos 032 y 062 – 2005 de la Presidencia del Consejo de Ministros y el respectivo reglamento Resolución Ministerial 364-2005- PCM.

Hasta mediados del 2007, fecha en que nos encontrábamos en pleno trabajo de campo, la legislación del programa Juntos había tan solo especificado el compromiso del Estado de ejecutar transferencias directas a los más pobres, así como de facilitar el acceso a la salud, educación, registros de identidad y otros a los pobladores beneficiados, así como en la estructura y funciones del Consejo Directivo responsable del Programa.

En segundo lugar, durante nuestro trabajo de campo, a dos años de iniciado su funcionamiento, constatamos que el Programa Juntos parecía ser un catalizador de comportamientos individualistas y conflictivos que perpetuaban

las divisiones que existen entre los pobladores así como entre los funcionarios del gobierno y los pobladores.

Así, revisando el impacto social del Programa Juntos observamos que la creación de beneficios directos para los más pobres en Totorá incentivó el disimulo de las riquezas y capacidades de la población. Por ejemplo, frente a los representantes del programa los pobladores no manifestaban el poseer ganado o el recibir dinero de algún familiar de la ciudad o de tener empleo en la parroquia, etc. Por el contrario, los signos o estigmas de pobreza como el trabajo en las chacras, el lenguaje quechua y la soledad eran resaltados como legitimadores del acceso a beneficios económicos, incluso cuando estos signos en otros contextos podrían significar prestigio o poder local.

De hecho, los conflictos generados por el programa Juntos evidencian la esquiva definición de la pobreza/riqueza en Totorá: “yo vivo sola con mi hijo”, “no tengo empleo” “vivimos en la puna”/“¡El tiene animales!”, “¡su hija vive en Cuzco!”, “¡su esposo es profesor!”, etc. evocando una serie de signos que por sí solos son ilegibles y más bien reclaman su compaginación junto a otros aspectos en los que se combinan necesidades y capacidades. Pues como hemos explicado, la pobreza no es una categoría estanca en la cual se puede encerrar a una porción de la población y en Totorá existían una serie de aspectos que se interrelacionan como la salud, la educación, los recursos materiales y las actividades productivas. Más bien como en todo grupo social,

el observador accede inmediatamente a signos que operan a nivel relacional a favor de la segregación o marginalización de ciertas personas como pobres.

Por otro lado, este proceso de estigmatización, sin duda es parte constitutiva del fenómeno de pobreza. Así, el grado de ostracismo que pueda sufrir una persona se encuentra en estrecha relación con su situación de pobreza. Por ejemplo, la misión italiana en la que trabajamos se concentraba en ancianos abandonados o sin familia, por encontrarlos en situación de mayor precariedad.

Además, recordemos que dicha marginación se da en un proceso relacional del que participan actores Estatales. Es por ello que, Zavaleta, quien ha estudiado la capacidad de las personas de no sentir vergüenza asociada a la pobreza, señala la influencia de las mediciones de pobreza y exclusión que: “.... generalmente se concentran en identificar desigualdades como salud o educación entre diferentes grupos en espacios de poco ingreso, bajo la premisa de que estas desigualdades representan directamente exclusión. Pero... estas medidas ignoran experiencias más directas de indignidad, vergüenza y humillación” (ZAVALETA: 2007, p. 5).

Sin duda se requieren investigaciones que profundicen la materia desde un punto de vista cualitativa, sin embargo en este trabajo nosotros hemos querido referirnos a la dinámica de la construcción de la identidad de “pobre” para enfatizar que se trata de una estigmatización de la cual la mayoría de pobladores lucha por escapar. Lo cual significa que, una vez desaparecidos

los beneficios para la gente pobre, los signos de pobreza legitimadores del “derecho a recibir Juntos” vuelven a su lugar y las personas volverán a buscar ser reconocidas por tener posesiones, ser miembros de la comunidad campesina, tener hijos estudiando en alguna ciudad, haber visitado la ciudad, etc. Dicho de otra manera, os habitantes de Totorá, fuera de la ficción que promueve el programa Juntos, luchan por construir relaciones horizontales y ser reconocidos como actores insertándose en las dinámicas del desarrollo.

Creemos entonces que la pretensión de crear derechos dirigidos a “los pobres”, o un Poverty Law, genera el reacomodo de las identidades y simbolismos de la construcción local del “pobre” sin actuar directamente en las dinámicas de empobrecimiento o desarrollo. Es decir, que legislaciones de lucha contra la pobreza como Juntos invierten la posición del “pobre” privilegiando una posición usualmente discriminada, aunque sin eliminar las tan difundidas prácticas locales de exclusión y discriminación, verdaderos frenos del desarrollo de las sociedades y localidades peruanas.

Por ello, es de suma importancia reconocer que la pobreza como estigma, es decir como categoría estática y negativa, es un espejismo que confunde muchas veces a los bien intencionados interventores. En realidad, lo que existe en los contextos de pobreza son signos que las personas tratan normalmente de esconder porque atraen prejuicios contra ellos. La descripción poco reflexiva de los observadores externos contribuye más bien a fijar la vida del

campo, la ausencia de vestimentas modernas, el uso de lenguaje, como signos de pobreza y marginación en el Perú.

De esta manera, una legislación que se base en un concepto tan amplio como es el del “pobre” desconoce una realidad en la cual los signos de pobreza y riqueza son presentados según el tipo de observador que se tenga en frente y la humillación y la vergüenza de pronto son transformadas en orgullo y competitividad en una sociedad en la que los valores como la solidaridad y la dignidad intrínseca del ser humano no se encuentran al centro de la vida local. Un Poverty Law del tipo del Programa Juntos termina siendo instrumentalizado en una sociedad que discrimina en base a signos como el lenguaje, la ropa o el tipo de trabajo. Un jurista reflexivo debería cuidar de no trasladar estos prejuicios, ideologías o esquemas cognitivos al lenguaje benefactor del Estado.

Simmel ya había advertido a la sociedad inglesa de comienzos del siglo XX las consecuencias de un *Poverty Law* que utilice este tipo de categorías para beneficiar poblaciones. Según este autor “el hecho de que alguien sea pobre no quiere decir que pertenezca a la categoría específica de los pobres pues puede ser un artista, un comerciante y quedar aún situado en una categoría definida por una actividad específica o posición... es a partir del momento en que son asistidos, incluso *desde que su situación podría dar normalmente derecho* a la asistencia incluso sin que haya sido concedida, que *se vuelven* parte de un grupo caracterizado por la pobreza. La pobreza sólo puede ser calificada por la reacción social o la definición externa de ella” (SIMMEL: 1908).

En conclusión, es sumamente perniciosa la irreflexividad del legislador, quien como jurista y ser social, desde ciertos valores y visiones de la sociedad, participa de esta construcción de una noción estática como hace el Programa Juntos sin ninguna metodología antropológica o emancipadora sino más bien contribuyendo a estigmatizar y a reforzar sentimientos de minusvalía o humillación.

Es necesario actuar correctivamente en la deconstrucción del estigma de la pobreza, evitando que este se convierta en un disfraz para obtener un beneficio y finalmente dirigiendo las políticas hacia una efectiva mejora de la calidad de vida de las personas que están luchando por mejores condiciones de vida, empresa por la cual no cabe motivo de humillación ni de prácticas competitivas e individualistas.

Lo que más bien permite este tipo de instrumentos políticos, es que el gobierno focalice discursivamente su apoyo en “los más pobres” y se perpetúen relaciones de clientelismo entre los gobernantes y sus representados, por ejemplo entre los funcionarios del Programa Juntos y los pobladores “pobres” beneficiarios del programa.

Creemos que poner en evidencia en qué consistió el defecto de diseño del programa Juntos permite redirigir nuestros esfuerzos normativos y políticos para enfrentar la pobreza de la zona de una manera más seria y eficaz, pues abandonada la pretensión de una pobreza homogénea y estática, hemos de

propugnar dirigir las políticas sociales hacia las dinámicas locales de desarrollo las cuales necesitan ser más bien ser identificadas y enfocadas diferencial y localmente, tal como señalan algunos estudios realizados en esta línea (KRISHNA et al.: 2006).

Asimismo, futuras legislaciones a desarrollarse a partir de la crítica al programa Juntos han de centrarse en esa falta de cohesión social que denotan las prácticas discriminatorias, conflictivas e individualistas que aparecieron o continuaron tras la implementación del programa.

Finalmente, prueba de que el rudimentario texto legislativo del programa Juntos que nosotros vimos implementado es causa directa del impacto social negativo descrito en este trabajo, es que recién en el 2007 y 2010 aparecen en el ordenamiento peruano avances que dotan de contenido al Programa, nos permiten evaluar su eficacia y dialogar con las necesidades descritas en la primera parte de este trabajo.

Así en el 2007 el Programa Juntos se articula a la Estrategia Crecer dirigiendo una parte de la población beneficiada hacia las creadas acciones de mejora de la nutrición infantil. Asimismo, recién en el 2009 se aprobó el Marco Lógico del Programa y en el 2010, mientras escribíamos las conclusiones de este trabajo, el Estado aprobó la Ficha Socioeconómica Única, la metodología de calculo de focalización de hogares, el manual de operaciones de Juntos, un plan estratégico, el plan operativo institucional, un plan de trabajo para la

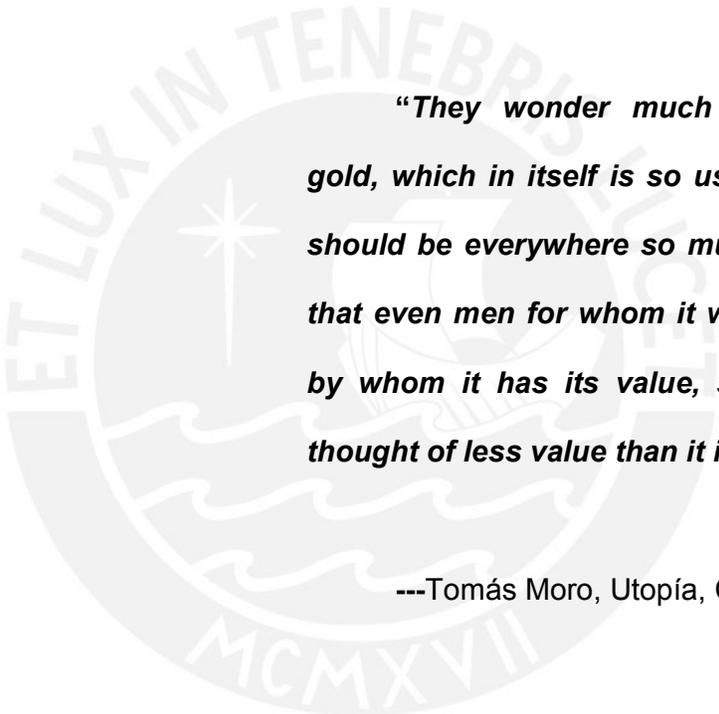
implementación de la línea de base y evaluación de impacto del programa así como un plan de Gestión basada en evidencias. Además, ese mismo año se dan las directivas de Procesos de Focalización y Recertificación, de Evaluación de servicios de salud, de Proceso de Afiliación de Hogares, de Proceso de Transferencia de Incentivo Monetario y de Corresponsabilidades en los servicios de salud.

De esta manera, nuestras observaciones acerca del fenómeno jurídico nos permiten concluir que en los contextos de pobreza y lucha contra la pobreza existe una normatividad local autónoma que comprende nociones de dignidad humana. Asimismo, hemos propuesto que la ideología positivista es una de las principales obstrucciones de los investigadores del derecho para aproximar los Derechos Humanos desde la experiencia hacia la teoría o desde la realidad de pobreza hacia las construcciones normativas aplicables a ella. Finalmente, hemos señalado que el programa Juntos como Poverty Law diseñado rudimentariamente para efectuar transferencias y brindar facilidades a los más pobres, refuerza los sentimientos de minusvalía asociados al estigma de la pobreza sobre la base de símbolos como son el lenguaje, la vestimenta, el tipo de trabajo, etc. sin fomentar la subyacente falta de cohesión social, solidaridad y respeto mutuo de las que adolece la sociedad peruana, ni los específicos problemas de desarrollo a nivel sanitario, educativo, de actividades productivas así como de recursos materiales.

Estamos seguros que la inversión en investigación para el diseño de políticas y leyes sociales hubiera ahorrado el gran costo social generado a lo largo de esos 5 años en los que el Programa Juntos operó sin definir ni siquiera procesos de construcción de líneas de base, de afiliación de personas, ni de evaluación de impacto, cual médicos que recetan prescindiendo de realizar una entrevista a su paciente o de la realización de exámenes de ayuda diagnóstica.

En el siguiente capítulo trataremos de profundizar en la relación que existe entre derecho, Derechos Humanos y pobreza en primer lugar, analizando las diferentes concepciones de Derecho y las diferentes relaciones que se pueden tejer entre Derecho, Sociedad y Ética para argumentar en pro de una ciencia jurídica comprometida con la construcción de sociedades más justas e inclusivas. Esta postura teórica y metodológica del Derecho dará sustento a nuestra propuesta de estudiar cómo se viene implementando la cultura de los Derechos Humanos en los contextos de pobreza como el que experimentamos en Totorá.

Finalmente, sostendremos que la primordial relación humanista entre Derecho, Pobreza y Derechos Humanos conlleva a generar legislaciones y políticas que promuevan la horizontalidad de la relación entre el servidor público y el poblador así como los lazos de cohesión social que existen entre los pobladores y que se expresan en las normativas locales del don y la reciprocidad.



“They wonder much to hear that gold, which in itself is so useless a thing, should be everywhere so much esteemed, that even men for whom it was made, and by whom it has its value, should yet be thought of less value than it is.”

---Tomás Moro, Utopía, Capítulo 6.

CAPÍTULO 3

LA RELACIÓN ENTRE POBREZA, DERECHO Y DERECHOS HUMANOS DESDE UNA PERSPECTIVA HUMANISTA

En el primer capítulo hemos estudiado a la pobreza como un fenómeno local que presenta dimensiones económicas, sociales, culturales, políticas y hasta ambientales interrelacionadas. Además, dado que en el 2009 se estimó que 34.8% de la población de nuestro país se encontraba en situación de pobreza, cifra que muestra un gran avance frente al 54.3% que fue estimado en el 2001¹⁸, nos interesamos a los contextos de pobreza en el Perú y a las legislaciones antipobreza que garantizan dicha evolución.

Elegimos una localidad del departamento de Apurímac, cuya tasa de pobreza fue estimada en 70% en el año 2009¹⁹. En esta localidad investigamos los

¹⁸ INEI, Cifras de pobreza del Perú, 2009.

¹⁹ INEI, Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), 2009.

diferentes aspectos de la pobreza y el fenómeno jurídico, particularmente cómo éste se manifiesta en la implementación del Programa estatal de apoyo a los más pobres “Juntos”.

Así, en nuestro trabajo de campo constatamos que dicho programa no logra responder adecuadamente a los diferentes aspectos de la pobreza en Totorá como son los urgentes problemas de los servicios públicos de salud y educación, la necesidad de actividades productivas, etc. Además, pusimos en evidencia que el programa Juntos, al no determinar adecuadamente a sus beneficiados ni las características del problema enfrentado, actuó como catalizador de conflictos y prácticas individualistas.

En nuestro segundo capítulo describimos el fenómeno jurídico experimentado en Totorá. Primeramente expusimos ciertas deformaciones ideológicas que aparecieron durante nuestro análisis, como son el concebir a la pobreza como un estigma social y como una negación absoluta de los Derechos Humanos o el concebir al derecho como un sistema de reglas formales y de carácter eminentemente contractual. En lugar de estos espejismos, nuestro trabajo de campo mostró que en Totorá existía una normativa local y autónoma que comprendía nociones de dignidad humana al constatarse los esfuerzos de los pobladores por mejorar sus condiciones de vida. Asimismo, describimos al programa Juntos como un Poverty law instrumentalizado por prácticas de clientelismo, individualismo y discriminación de las que adolecen localidades como Totorá.

En este tercer capítulo, propondremos una serie de aportes conceptuales, metodológicos y programáticos para la lucha contra la pobreza.

En primer lugar, sostendremos que entre las diferentes concepciones de Derecho y las diferentes relaciones que se pueden tejer entre el ser y el deber ser del derecho así como entre el sujeto y el objeto del derecho, la postura constructivista permite el desarrollo de una ciencia jurídica dirigida hacia la creación de sociedades más justas e inclusivas.

En segundo lugar, dirimiendo alguna de las incomprensiones que surgen en la relación entre Derechos Humanos y pobreza, propondremos la investigación empírica acerca de las intencionalidades y prácticas que permiten el avance de la cultura de los Derechos Humanos en los contextos de pobreza.

Finalmente, abogaremos por la creación y utilización de instrumentos normativos “anti-pobreza” que promuevan la horizontalidad de la relación entre el servidor público y el poblador así como los lazos de cohesión social que se expresan en la normativa local tales como la del don y la reciprocidad.

3.3. Más allá del positivismo: Hacia una deonto-metodología jurídica para la lucha contra la pobreza

En esta primera parte intentamos determinar el lugar que ocupa la lucha contra la pobreza en la teoría jurídica, a pesar de que dicha teoría se encuentre aún

marcada por un legado predominantemente positivista. De hecho, en las siguientes líneas atribuiremos a nuestra temática una capacidad transformadora de esquemas positivistas y propugnadora de una disciplina al servicio de la construcción de sociedades justas e inclusivas.

Dicha propuesta es producto del análisis del rol que cumple la deontología jurídica en la obra de teóricos del derecho que han relacionado los quehaceres del derecho, la filosofía y la sociología. Esta revisión nos permitirá distinguir la metodología positivista de la metodología constructivista y dentro de esta última invocar el compromiso de los profesionales e investigadores del derecho y la dirección de la disciplina en general hacia los fines mencionados.

Así, a continuación examinaremos la teoría, metodología y deontología jurídica en la obra de KELSEN, H. L. HART, LUHMANN y SANTOS, la cual nos llevará a concluir que dentro del constructivismo y la sociología del Derecho la aproximación jurídica a la problemática de la pobreza se vuelve primordial y fructífera al basarse en una dialéctica entre el sujeto y el objeto de estudio así como en una dialéctica entre el ser y el deber ser del derecho.

3.1.1. Positivism and deontology in Kelsen and Hart

Hans Kelsen, el más importante de los juristas de la escuela positivista, emprendió la tarea de elaborar una teoría pura del derecho, eliminando de ésta todo cuerpo extranjero tales como el estudio de la realidad o la sociología o la

filosofía de la justicia. En consecuencia, para la mayoría de autores, según la Teoría de Kelsen, es posible diferenciar el derecho y la moral y más aún, es necesario efectuar dicha separación de manera que esta última no influya en nuestra manera de generar conocimiento objetivo sobre el derecho. En efecto, Kelsen afirma que:

“No es cosa fácil liberar al concepto de derecho de la idea de justicia en razón de la confusión que mantiene el pensamiento político a-científico y el lenguaje corriente. Además porque esta confusión corresponde a una *tendencia ideológica que tiene al derecho positivo por justo...* la tendencia a identificar derecho y justicia viene a justificar un orden social determinado, es una tendencia política no científica...” (KELSEN: 1995, p.57, énfasis nuestro).

Kelsen había en efecto afirmado que todo el derecho (positivo) era un deber ser, al cual califica con el adjetivo *Soller*, y que no ha de confundirse con la ética o la moral. Sin embargo, autores como François subrayan que para Kelsen el derecho también debía conformarse al *soller* moral (FRANÇOIS: 1978).

Por otro lado, fuera de su teoría pura y en escritos como “Qué es la Justicia” y “Socialismo y Estado”, Kelsen reflexiona especialmente sobre los valores, el Derecho y el sistema político en sociedades plurales, abogando por la democracia y el Estado Plural. Como señalan algunos autores, Kelsen abandona la idea de una Justicia Absoluta o de una Razón Natural,

encontrándola ilusa o irracional, en primer lugar influenciado por el pensamiento moderno que concebía una racionalidad purgada de la dimensión afectiva y en segundo lugar otorgando una mayor importancia a la realidad, la misma que revelaba la imposibilidad de establecer una única conducta correcta para el actuar humano (PEÑA JUMPA: 2010, FUENTES MORÚA: 2010).

A pesar de ello, fue en base a la idea de un derecho puro que se eleva por encima de la contingencia de los hechos y la moral, que Kelsen otorgó carácter científico al estudio del derecho positivo o de aquellos órdenes sociales pasados y presentes generalmente llamados derecho. De esta manera, examinando los órdenes sociales, este autor encontró motivaciones externas, internas, sanciones y castigos y sostuvo que el derecho se distinguía de las formas mencionadas por ser un orden de coerción u obligatorio (KELSEN: 1995).

Hasta nuestros días, muchos autores se han inspirado y se inspiran en la obra de Kelsen para concebir al derecho y su metodología, como un sistema funcional de supuestos de hecho establecidos por legisladores, supuestos a los cuales corresponden consecuencias a ser aplicadas según reglas de jerarquía y especialidad que garantizan la coherencia del sistema (DICCIONI: 1995). Algunos, como Alexy, añaden que dicha ciencia de carácter ideal, se eleva por encima del mundo de los hechos y afronta el problema ontológico del

conocimiento de una realidad ante todo física y el problema epistemológico del cómo llegar a conocerla (ALEXY: 2003).

Otro de los más destacados autores identificados con la línea positivista es H. L. Hart, quien sostiene que el derecho es un conjunto de obligaciones sin mayor referencia a la moral y más bien caracterizado por ser un sistema de auto-referencia y autodefinition, determinado por reglas secundarias de reconocimiento de autoridad, cambio y adjudicación (HART: 1961).

Ahora bien, este autor no solamente propone una teoría sino una metodología jurídica, considerando “el concepto del derecho” como un tratado de sociología descriptiva de las reglas observables en la sociedad. Una de las ideas claves de la teoría de Hart es la distinción entre los juicios internos y los juicios externos que recaen sobre las reglas sociales observables. Para Hart, toda teoría del derecho que haga justicia a la complejidad de la realidad, ha de preservar un punto de vista interno del grupo que acepta las reglas y participa en su mantenimiento, así como un punto de vista externo del grupo que las rechaza o no les presta atención (HART:1961).

Sin embargo, a pesar de que en la teoría de Hart el derecho era un conjunto de categorías generales y obligaciones moralmente neutras, del tipo de las del “padre que dice a su hijo que toda persona debe sacarse el sombrero entrando en una iglesia”, entre los principales cuestionamientos del autor se halla la pregunta “¿En qué difiere una obligación jurídica de una obligación

moral?”(HART: 1961). También recordemos la importancia que atribuye dicho autor a su experiencia como abogado para la elaboración de su teoría del derecho (LACEY: 2004) y su interés en los casos dudosos extraídos del derecho internacional o del derecho primitivo para elaborar una definición del derecho como respondiendo a la pregunta de si “¿podemos hablar de ajedrez cuando se juega sin la reina?” (HART: 1961).

Nuestra lectura de Kelsen y Hart nos lleva a concluir que existe una estrecha relación entre el sujeto y el objeto de conocimiento jurídico, aunque ésta no llegue a ser implementada en las teorías expuestas ni a constituirse aún en una parcela de la ciencia jurídica denominada deontología.

Por lo demás, nuestra revisión alimenta la discusión acerca del deber ser del derecho, la cual continúa abierta aún dentro de la escuela positivista. Por ejemplo Finnis, explica que cuando su mentor proponía “apartar sus propios compromisos, moralidad crítica, membresía de grupo y dibujar las reglas por lo que ellas son a los ojos de aquellos a las que pertenecen”, nos invitaba más bien a poner el acento en la auto-referencia, en el punto de vista interno o en “razonamiento para la acción” que está en juego al momento de la creación jurídica (FINNIS: 2008).

Alexy también ha señalado que dentro de la escuela positivista es válido preguntarse si el Derecho señala necesariamente lo correcto o lo moralmente

legítimo así como preguntarse si la extrema injusticia es Derecho (ALEXY: 2003).

Sin embargo, nuestra intención es primordialmente rescatar la oposición radical que plantea el positivismo jurídico frente al iusnaturalismo en cuanto relativiza los valores y fines en los que el operador o jurista fundamenta el Derecho. Como señala Grey “El positivismo jurídico, en cualquiera de sus versiones ofrece al contrario, una radicalmente relativa justificación. Esto no significa que en un nivel conceptual, no debe dar ningún tipo de justificación moral, sino más correctamente que solo puede dar justificaciones relativas, esto es, justificaciones que son contingentemente válidas y se hallan siempre en referencia de condiciones limitadas contextualmente (históricas, sociológicas, teóricas, de evaluación, etc.) dentro de las cuales puede ser legítimamente presentado y aceptado por otros...” (PALLIARD & HUDSON: 1972, pp. 662-664).

En efecto, al postular que existen dos puntos de vista (uno externo y otro interno) de igual valor científico y jurídico, Hart toma una posición deontológica en pro de una ciencia neutra y relativa muy cercana a la de Kelsen cuando aboga por un derecho libre del concepto de justicia. Aquí nuestro propósito se une al de Budziszewski quien sostiene que detrás de un relativismo o juicio neutro existe un moralismo del tipo “así debería ser el conocimiento” o al menos una indignación ante la expresión de todo juicio de valor (BUDZISZEWSKY: 1992).

3.1.2. El marco constructivista frente al positivismo.

Ahora bien, frente a aquellos autores positivistas que han consagrado sus esfuerzos a la definición del derecho, otros juristas hemos adherido el postulado constructivista por el cual el derecho es definido según el tipo de aproximación que tengamos hacia el mismo. En lugar de centrarnos en la ontología y definición del derecho, nosotros buscamos explicitar la metodología con la que emprendemos el conocimiento del derecho, esta vez con pocas pretensiones de pureza, ya que ésta se encuentra impregnada de nuestras opciones, experiencia y subjetividad.

A diferencia de la epistemología positivista que propugna el alejamiento del sujeto y sus juicios de valor del objeto que busca conocer, las epistemologías constructivistas abren una serie de posibilidades a los valores y a la subjetividad del individuo en su relación con el objeto, al cual se trata ya no de captar en esencia sino de interpretar e influenciar con el estudio (SEALE: 2004).

Según el constructivismo, el conocimiento que se puede construir acerca de la realidad depende de nuestra propia experiencia de la realidad. De hecho, Piaget llamaba constructivismo dialéctico al esfuerzo de generar conocimiento considerando las estructuras y génesis del conocimiento. Este postulado constituye fundamentalmente un aporte en la psicología del desarrollo que desde entonces entiende que “la inteligencia no se inicia por el conocimiento

del yo, ni por el de las cosas como tales, sino por el de su interacción, orientándose simultáneamente entre los dos polos de esta interacción que organiza el mundo organizándose ella misma” (LE MOIGNE: 1995).

Además, a pesar de lidiar continuamente con posiciones relativas de diversos sujetos, contextos y prácticas sociales, el constructivismo no se diluye necesariamente en dicho relativismo, al posibilitar un genuino acceso epistémico a la realidad. En palabras de Kuhn, a pesar de que el mundo cambia todo el tiempo y de una comunidad a otra, este continúa siendo, a pesar de todo, “el mundo real” (OLIVÉ: 2000).

Así, gracias al constructivismo, podemos volcarnos al estudio de las representaciones y de la experiencia de la realidad y aprovechar especialmente las metodologías de las ciencias sociales y humanas en la investigación jurídica (LE MOIGNE: 1995, BERGER & LUCKMANN: 1996).

3.1.3. La Sociología del Derecho y el derecho como instrumento de construcción de sociedades más justas e inclusivas.

La Sociología del Derecho es una de las ramas que ha alcanzado mayor progreso en cuanto a la adopción de metodologías constructivistas para el estudio del fenómeno jurídico.

De hecho, si bien desde la filosofía autores como Fernando de Trazegnies han sostenido que el derecho puede ser entendido como un medio y como fin, pues se dirige tanto a objetivos mediatos (la seguridad jurídica) como al fines supremos (la justicia o la eficiencia) (DE TRAZEGNIES: 1998), desde la Sociología del Derecho, autores como Luhmann y Santos han destacado el cambio social y la construcción de sociedades justas e inclusivas como fines de la disciplina jurídica.

Así, Luhmann entiende al orden legal como una entidad de inmensa complejidad, posibilidades de experiencia, acción y sentido, abarcadora de lo legal así como de lo ilegal, y al Derecho como un sistema estructurador de esa complejidad en posibilidades variadas más no arbitrarias. En su obra “Una teoría social del Derecho”, este autor explica que el Derecho tiene por función la elaboración de definiciones generales y la estructuración de expectativas en la sociedad, y últimamente la función de propugnar el cambio social a través del derecho positivo (LUHMANN: 1985).

Además, Luhmann propone aplicar al derecho la metodología que utiliza la sociología para estudiar las sociedades, no obstante atribuye a estas dos disciplinas diferentes objetos: el derecho es una estructura y la sociedad un sistema social (LUHMANN: 1985).

En cuanto a la implementación de la cuestión deontológica en su teoría, a diferencia de Hart, Luhmann considera que lo consensual no da cuenta del

desarrollo del derecho hacia una suerte de estructuración más perfecta. Para Luhmann postular el derecho no es solamente describir una generalización congruente de expectativas de comportamiento sino describir un logro evolutivo en razón de la función de cambio social que este cumple en cada sociedad en la que está llamado necesariamente a subsistir.

Luhmann también describe al derecho como un sistema autopoiético que se refiere a sí mismo, aunque a diferencia de la teoría de Hart sobre el punto de vista interno, Luhmann insiste en que el Derecho como sistema no ha de ser reducido a un puro solipsismo ya que si bien se orienta hacia sí mismo para diferenciarse de su entorno no llega a la absoluta la entropía ni “a situaciones en las que las reglas son absolutamente arbitrarias o en las que cualquier consecuencia es igualmente posible, sino que es una condición para la construcción de órdenes que se limitan entre ellos” (LUHMANN: 1985, p. 288).

No existe posibilidad de un derecho injusto en la teoría del Luhmann, no solamente dada la naturaleza del derecho sino de todo orden al que tienden los sistemas que modelamos. De hecho, la sutil dialéctica entre el ser y el deber ser que plantea Luhmann para el estudio del derecho se podría resumir en la siguiente frase: si la realidad social tiende a ser ordenada, entre otros factores, por el derecho, el derecho más aún tiende a ordenar esta realidad.

De manera análoga, Santos otorga al derecho una tarea importantísima en el advenimiento de un nuevo orden. Este autor explica que la sociedad actual se

encuentra en transición hacia un orden solidario, dejando atrás la racionalización de la vida social, la articulación entre el derecho moderno y las ciencias modernas, el crecimiento infinito del derecho estatal, la modernidad sociocultural y el capitalismo, todos estos factores asociados a la mitología moderna del cambio social, el orden y el progreso (SANTOS: 1995).

En consecuencia, para Santos no solamente el Derecho, sino todo el conocimiento, incluida la modelación de sistemas sociales u órdenes legales, deben tender hacia el orden de la solidaridad y volverse emancipadores. Efectivamente, Santos realizó una investigación acerca de la justiciabilidad de las reglas de grupo y el procesamiento y retórica de las disputas en una *favela* de Río de Janeiro y entre sus conclusiones propuso revolucionar los paradigmas y renovar la utopía de un Derecho tantas veces postulado como instrumento que distribuye seguridad y confianza en la población (SANTOS: 1995).

La reflexividad y la dialéctica entre el jurista y su objeto de estudio son verdaderos instrumentos metodológicos para Santos. En la obra mencionada se encuentran capítulos descriptivos interpretativos como el titulado “El derecho de los oprimidos : la construcción y reproducción de la ley en Pasargada” así como capítulos *espejo* como el titulado “Relaciones entre percepciones que llamamos identidad: haciendo investigación en las favelas de Río” en los que el autor afirma: “Algunas veces leía el material bajo la perspectiva del científico social- la vista desde lo alto- adoptando como

consecuencia la persona del sujeto de la ciencia. En otras ocasiones me identificaba con la víctima, con el pobre, el que generaba las peleas, en suma con el objeto de la ciencia: la vista desde el fondo” (SANTOS: 1995, p. 167).

Entre otros temas, en su obra el autor también testimonia el dilema de convertir a los favelaños con los que interactuaba en objetos, el sentimiento que la naturaleza imperialista de la ciencia social burguesa emergía en su conciencia, cuánto amó al Brasil desde el primer momento que llegó, su preocupación académica por establecer áreas académicas como Derecho y pobreza o Derecho y Desarrollo, etc. (SANTOS: 1995).

Así, en la teoría de Santos, el derecho es un orden y solución frente a los problemas de la realidad y más aún un orden de solidaridad exaltado al límite de la utopía. Además, la metodología que usa el autor para captar el fenómeno jurídico se sitúa en los confines de aquello que Hart precisamente exploró, es decir entre lo interno y lo externo al caso negativo. A pesar de las dificultades que comporta la tarea, Santos sale victorioso al describir en Pasargada un derecho no-profesional, accesible, participativo y consensual.

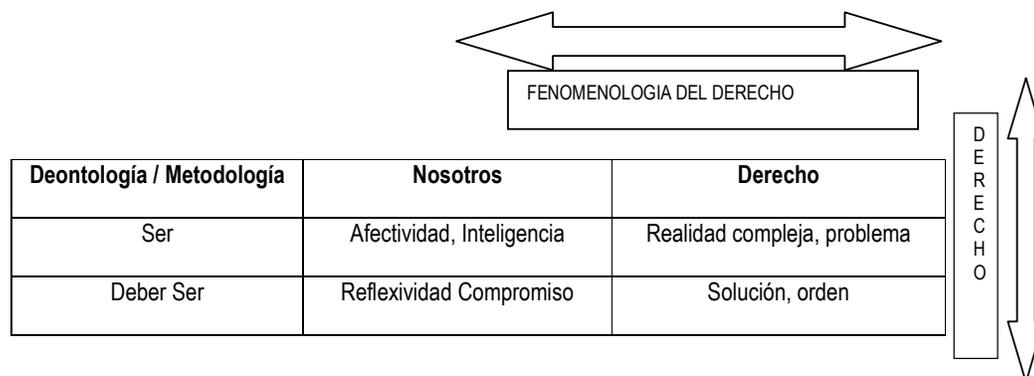
Siguiendo estas lecturas, nosotros creemos que no solamente es necesario mantener una postura epistemológica abierta a la pluralidad de realidades y que permita manifestaciones diversas e incluso contingentes entre sí, sino que también es necesario mantener una reflexión sobre los ideales o los valores hacia los cuales se dirige nuestra aproximación jurídica. Es decir, es necesario

recuperar esta dimensión deontológica que surge de la relación entre el investigador y su objeto de estudio.

De hecho la deonto-metodología jurídica aquí propuesta implica tener presente dos pilares durante nuestro estudio del derecho: la dialéctica de “identidades” nuestra y del fenómeno jurídico en definición y la dialéctica entre el ser y el deber ser del derecho.

La figura N° 13 representa la posición epistemológica propuesta. Nosotros investigadores, nos definimos como sujetos capaces de afectividad e inteligencia bajo la consigna de la reflexividad cognitiva Piagetana. Como metodología asumimos una dialéctica entre el ser y el deber ser no solamente del fenómeno sino del sujeto. Dentro de este marco, la pobreza y la lucha contra la pobreza se sitúan como realidades complejas y problemáticas a las cuales somos capaces de comprender inteligente y afectivamente así como de describir y frente a las cuales plantear un correspondiente deber ser, que inspirados en Kelsen, Hart, Luhmann y Santos, hemos llamado orden o solución.

Figura 13. Postura epistemológica



3.1.4. Lucha contra la pobreza y dialéctica constructivista

El positivismo como epistemología aplicada a las ciencias sociales y al derecho ha contribuido a que los juristas se desentiendan de la sociedad y de sus problemas, los cuales son descritos desde aquella postura neutra y “objetiva” ejercitada continuamente. Es por ello que además de adoptar el contenido del deber ser del Derecho que desarrollan autores como Luhmann y Santos, como aporte a la lucha contra la pobreza nosotros proponemos que esta deontometodología del Derecho se reapropie de los valores y la afectividad del investigador y los traduzca en instrumentos eficaces para los fines suscritos.

Dicho marco permite distinguir el derecho a partir de la observación de la realidad (el derecho no profesional, accesible, participativo y consensual descrito por Santos en Pasargada) y a la vez construir como parte de una disciplina reflexiva e institucionalizada, mejores instituciones y normas en función de algún problema (el derecho que denomina Santos, un orden de solidaridad). En efecto, como hemos visto durante el trabajo de campo estuvimos básicamente confrontados a una fenomenología del derecho con una vertiente de realidad viva en la que el derecho es local y autónomo y una vertiente teórica en la que el derecho es un instrumento para la construcción de sociedades justas e inclusivas.

Es importante entonces resaltar que dentro del marco propuesto para el estudio de la pobreza y otros problemas de la realidad, cabe una construcción del

Derecho que entienda a dicho objeto no solamente como una “experiencia jurídica”, una “realidad jurídica”, un “fenómeno jurídico”, un “derecho vivo” o “derecho en acción” refiriéndonos como Pérez Luño a su dimensión real, concreta y práctica, sino también a la concepción específica o técnica que surge del esfuerzo de definirlo explicativamente en la pluralidad de sus aspectos o dimensiones (PÉREZ LUÑO: 1997).

Sin duda, el énfasis que pone Perez-Luño en esta vertiente “teórica” de la experiencia jurídica responde a una preocupación por el manejo de la inmensa pluralidad de conceptos de derecho “vivo” existentes así como de los sesgos políticos de los que han adolecido ciertas teorías (MOORE: 2001). Esta concepción permite contrarrestar el riesgo relativista o subjetivista de sobreestimar la relación afectiva que existe entre el jurista y su objeto de estudio, la cual nos puede llevar a concluir que “sin el sujeto trascendente, el mundo del derecho sería contingente e irracional más que racional y necesario” (PALLIARD & HUDSON: 1972, p.359).

En efecto, el marco propuesto también permite explorar dichos sesgos subjetivos y explicitar el rol que cumplen en nuestras teorías, tal como se puede apreciar en la primera parte del capítulo segundo del presente trabajo.

Así, nosotros adoptamos una aproximación al fenómeno jurídico, *intentando abordarlo desde el ser, la realidad o la experiencia y sin por ello dejar de lado la consigna reflexiva de construir dimensiones, definiciones y elementos de una*

teoría jurídica que se emancipe de dicha realidad y se adentre en los terrenos del deber ser y la norma ideal.

El estudio del derecho como instrumento de vocación ético-social y fenómeno al cual aproximamos desde la experiencia, no solamente nos permite sino que nos invita a emprender investigaciones socio-jurídicas de las graves problemáticas de la realidad peruana, tales como la pobreza que se vive en algunas localidades o que experimentan algunas personas en nuestro país.

Más allá del positivismo, el acercamiento a los contextos de pobreza mediante herramientas cualitativas como la etnografía, la entrevista a profundidad y la exploración de nuestras representaciones y sesgos, solamente son posibles dentro de una disciplina jurídica que integre experiencias personales y de vida, observaciones atentas y respetuosas de los seres humanos, tanto como valores e ideales propios del investigador.

La consigna de proseguir en la línea de investigaciones sociojurídicas sobre el desarrollo y la pobreza, implica volver a poner en escena un Derecho de inspiración iusnaturalista contemporáneo, opuesto a aquel que se forjó en sociedades como Esparta, donde se otorgaba la razón y el favor a los más fuertes y poderosos. Nosotros creemos, recogiendo las ideas de Bellver, que el Derecho ha de centrarse en lograr un equilibrio de dialécticas favoreciendo al lado vulnerable de la contingencia (BELLVER: 2005).

Así, propugnamos una aproximación hacia la pobreza como aquella vulnerabilidad humana que requiere un particular tratamiento y deontología de parte del investigador. Es por ello que sostenemos que toda investigación, legislación o práctica jurídica a favor del equilibrio de dialécticas con los pobres de la sociedad e inspirada en valores de responsabilidad, respeto y dignidad humana, ha de evitar operar una victimización y acumulación de prejuicios sobre personas que necesitan antes que nada diálogo horizontal y apertura de oportunidades.

En vista de ello, nuestras siguientes conclusiones desarrollan dos posibles trayectorias de investigación sobre la relación entre pobreza y derecho, las cuales estimamos satisfacen la preocupación deontológica constructivista esbozada líneas arriba. Así, seguidamente propondremos la investigación de los Derechos Humanos como derecho vivo y dinámico y cultura en construcción que envuelve una serie de prácticas e intencionalidades humanas que esperan ser visibilizadas, reconocidas y asimiladas a dicho proyecto global.

3.2. La lucha contra la pobreza en la cultura de los Derechos Humanos

A lo largo de este trabajo hemos afirmado que nociones locales de dignidad existen aún en contextos de pobreza como en Totorá, en tanto constatamos los esfuerzos de los pobladores por alcanzar mejores condiciones de vida y a pesar de que no se encuentren implementadas las normativas internacionales de Derechos Humanos.

Además, dada nuestra aproximación jurídica basada en dos dialécticas: la del sujeto y el objeto así como entre el ser y el deber ser del derecho, un segundo aporte de nuestro trabajo consiste en aplicar dicha postura metodológica a la relación entre Derechos Humanos y pobreza, situando a la pobreza dentro del terreno de la realidad o del ser y por otro lado situando a los Derechos Humanos tanto en el terreno del ser como en el del deber ser²⁰.

En consecuencia, discrepamos con el planteamiento que entiende la pobreza como negación de los Derechos Humanos puesto que ello implica para nosotros restringir estos últimos a su dimensión ideal o normativa. Creemos que al asumir dicha afirmación estaríamos heredando las dificultades metodológicas y deontológicas de la aproximación positivista al derecho, muchas veces se han privilegiado las construcciones normativas internacionales frente a las cuales se coteja la realidad, dejando de lado que en esta realidad también se van construyendo continuamente los Derechos Humanos.

En el Anexo II hemos efectuado una breve revisión histórica de la relación entre pobreza y Derechos Humanos en el Sistema de Protección de los Derechos Humanos, advirtiendo que tanto la Asamblea General de las Naciones Unidas como la Comisión de Derechos Humanos han puesto mucho énfasis y difícilmente han ido más allá de la descripción de la pobreza como una

²⁰ Esto implica dejar de lado todo debate moral sobre ideales de pobreza y poner énfasis en la privación, la vulnerabilidad o sufrimiento que implica dicho fenómeno.

violación de la dignidad humana, aunque señalando también la importancia de la participación de las personas que experimentan la pobreza en investigaciones y programas de lucha contra la pobreza²¹. En base a dicha revisión hemos concluido que considerar a los Derechos Humanos tan sólo en el plano del deber ser, parece constituir un escollo para el estudio de la relación entre pobreza y Derechos Humanos.

Más bien creemos que una alternativa a la tarea de identificar cuáles son los derechos fundamentales violados en los contextos de pobreza y a atribuir responsabilidades judicializables de Estados o instituciones, es el cuestionamiento y la deconstrucción de las categorías estáticas, como la pobreza, los derechos y obligaciones, que se ven fijadas en conceptos, dogmas o catálogos de normas.

De hecho, a diferencia del pensamiento positivista, nuestro marco epistemológico permite la aprehensión y reflexión de los Derechos Humanos como un derecho vivo, dialéctico, dinámico y en construcción, similar a aquella visión de progreso que Bobbio denominó la cultura de los derechos humanos. Además, entender a los Derechos Humanos como una cultura o un lenguaje en construcción permite dejar de lado las discusiones sobre la sustancial diferencia Derechos Humanos jurídicos y Derechos Humanos de carácter filosófico.

²¹ Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 12 de Julio de 1993, A/CONF.157/ 23. Asamblea General de las Naciones Unidas del 20 de Diciembre del 2004, AAGG/59/186 y Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Resolución 2005/16, 14 de abril 2005.

En efecto, los Derechos Humanos han sido denominados «derechos fundamentales», «derechos humanos», «derechos naturales», «derechos «derechos constitucionales», «derechos individuales» o «derechos subjetivos», según las diferentes opciones filosóficas y teórico-conceptuales que les sirven de fundamento (MAZZARESE: 2008).

Así, de un lado se encuentran los autores que se refieren a los Derechos Humanos de “los abogados”, aquellos específicos y numerosos derechos contenidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los tratados, tales como el derecho a no ser privado de libertad sin un debido proceso (DOZ COSTA: 2008, NICKEL: 2003). Estos derechos responden últimamente al etiquetado de algún deseo o aspiración de la sociedad como derecho humano mediante el estableciendo de una conexión con el sistema legal (TOMUSCHAT: 2003).

Al otro lado del espectro, se encuentran los amplios y abstractos derechos “de los filósofos” (DOZ COSTA: 2008, NICKEL: 2003, TOMUSCHAT: 2003), por ejemplo la concepción de Derechos Humanos que propone Sen basándose en demandas éticas que no deben ser identificadas con los derechos legislados o a los discursos políticos que defienden dichos conceptos. Nickel los denomina Derechos Humanos morales y Pogge advierte que la apelación natural o moral tiene por objeto extender la protección a las personas de amenazas contra su bienestar más allá del ámbito oficial o institucional (MAHONEY: 2007, NICKEL: 2007, POGGE: 2002). Desde una perspectiva post-moderna, Upendra Baxi

también entiende a los Derechos Humanos como discursos o formas de acción social designadas por convención bajo esta denominación (GOODALE: 2007).

Sin embargo, entre lo jurídico y lo filosófico así como entre lo discursivo y lo normativo se encuentran concepciones como la de Orend, quien considera a los Derechos Humanos, como *movimiento* cuyo objetivo principal es el traslado de los valores morales inherentes al ser humano en los valores legales significativos y concretos de la teoría de los Derechos Humanos. Otro autor que va en la misma línea es Donnelly, para quien los términos generales de una lista de Derechos Humanos reflejan lo que una sociedad entiende como amenazas estándares a la dignidad humana (MAHONEY: 2007, GOODALE: 2007, DONNELLY: 2003).

Donnelly explica que no todo sufrimiento sistemático lleva al reconocimiento de un derecho, sino que las políticas determinan que tipo de amenazas son reconocidas. Por ejemplo, no existe un derecho a respirar por no ser necesario en nuestra sociedad, sino un derecho al descanso y a la limitación de horas de trabajo. Así, notablemente los Derechos Humanos se refieren tanto a las necesidades humanas como a la naturaleza moral humana de cuya construcción participamos (DONNELLY: 2003).

Nosotros adoptamos esta visión dinámica y constructiva de los derechos humanos a la cual Mazzaresse retomando a Bobbio ha denominado la cultura de los Derechos Humanos. Esta autora recuerda que a pesar de que los

Derechos Humanos nacieran en la edad moderna con la constitución de los Estados liberales, su verdadero desarrollo se ha dado en la etapa de la post-guerra, cuando han sido llevados al plano internacional y a la historia de todos los pueblos. En efecto, a pesar de las violaciones frecuentemente dramáticas constatadas, durante estas últimas décadas la humanidad ha caminado a hacer del respeto a la dignidad humana, *el fundamento de la libertad, de la justicia y de la paz en el mundo* (MAZZARESE: 2008).

Es decir que, a pesar de los obstáculos, reticencias y de la dificultad de concertar acerca de su fundamento filosófico, los Derechos Humanos, como edad y movimiento han propugnado la difusión de una cultura más atenta a las instancias políticas, económicas y sociales de justicia (inter)nacional (MAZZARESE: 2008).

Es en este camino de implementación política y cultural de los Derechos Humanos es donde se han articulado la defensa de la dignidad humana y la lucha contra la pobreza emprendida no solamente a nivel mundial sino local.

Es por ello que en lugar de poner énfasis en la constatación de la violación de la dignidad o de los Derechos humanos en los contextos de pobreza nuestra propuesta se dirige a profundizar la dimensión afirmativa de la relación entre los Derechos Humanos y la pobreza.

Se trata de las prácticas de solidaridad, respeto y desarrollo descritas a lo largo de este trabajo y que implican una intencionalidad humana de respeto a la dignidad humana visible aún en realidades dramáticas como los contextos de pobreza de la sierra sur peruana. En efecto, en nuestro trabajo de campo hemos constatado estrategias locales de desarrollo y prácticas de don y reciprocidad, como son las faenas colectivas para construir casas u obras públicas, las diversas actividades emprendidas por los padres con el fin de enviar a los hijos a hacer estudios superiores en las ciudades, la cesión de terrenos a familiares en necesidad, la hospitalidad al extranjero, la ayuda al vecino enfermo, etc. Todas ellas, a pesar de no ser las predominantes contribuyen a la construcción de una sociedad en la que se respeta y promueve la dignidad humana.

En efecto, como señala Tolman, toda práctica social implica una intencionalidad de promoción o de inhibición del potencial desarrollo de una sociedad (TOLMAN: 2006). Nosotros creemos que la investigación y reconocimiento de este tipo de prácticas e intencionalidad son primordiales para la consolidación de la cultura de los Derechos Humanos tanto a nivel global como local.

De hecho, retomando la implementación del Programa Juntos tal como fue observada en Totorá, ésta comportaba una intencionalidad de solidaridad del Estado con los más pobres. Sin embargo, el programa suponía que el desarrollo era obra del Estado antes que una construcción cultural colectiva de

una población nacional y muchas poblaciones locales. Así dicho programa termina transmitiendo una versión individualista y estratégica del desarrollo y finalmente minando las prácticas locales de solidaridad e intercambio de arraigo no solamente tradicional, sino humano.

Consecuentemente, concluiremos en el último capítulo perfilando aquellos objetivos que olvidó el Programa Juntos al no haber relacionado pobreza, Derechos Humanos y derecho desde una propuesta humanista basada en la horizontalidad de las relaciones y en la cohesión social no solamente a nivel local sino nacional.

3.3. Enfoque de capacidades y relaciones horizontales

Como hemos dicho, un importante aporte del constructivismo en la metodología jurídica consiste en la desmitificación de las categorías estáticas que se manejan como conceptos, dogmas o catálogos de normas. Una de las aplicaciones más interesantes en este trabajo tiene lugar en la deconstrucción de las categorías jurídicas de “pobreza” o “pobre” utilizadas en la lucha contra la pobreza.

En contraposición, un grave error del programa fue construir y utilizar sin ningún resguardo metodológico y ético, la categoría jurídica del “más pobre” sobre poblaciones no muy bien identificadas a las cuales se dirigían los activos o transferencias directas y las prestaciones en materia de salud, educación, etc.

Retomando el concepto local y multidimensional de pobreza del cual partimos, Sen ha logrado uno de los más prominentes avances relacionado la pobreza y los Derechos Humanos a través del enfoque de las capacidades. Así, este autor entiende a la pobreza como la ausencia de capacidades o de opciones de funcionamientos de una persona, tales como la capacidad de vivir una vida larga o la capacidad de participar en actividades económicas y políticas, las cuales últimamente corresponden a las más valiosas libertades humanas susceptibles de ser apreciadas con ciertas diferencias en cada sociedad (SEN: 2000).

Trasladar la teoría del mejoramiento de las capacidades a instrumentos legales no es fácil. Sin embargo, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ha empezado a incorporar en sus debates el problema de la pobreza como fenómeno local y multidimensional, vulnerador de derechos fundamentales dentro del marco de las capacidades adquiridas. Dicha relación es aún teórica y ha llevado a la creación de principios rectores²² y marcos conceptuales para la lucha contra la pobreza (HCHR: 2004).

A nivel nacional, El Plan Nacional de Superación de la Pobreza elaborado por la Comisión interministerial de Asuntos Sociales adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros de la República del Perú y aprobado por el Decreto

²² United Nations Draft Guiding Principles, "Extreme Poverty and Human Rights: The Rights of the Poor." Consultado el 15 de Junio del 2010. Disponible en http://www2.ohchr.org/english/issues/poverty/consultation/docs/Technical_Review_DGPs.pdf

Supremo 0064-2004-PCM define también la pobreza como la ausencia de oportunidades que tiene una persona para desempeñarse según sus potencialidades humanas, vocación u otras maneras consideradas valiosas por la sociedad. Esta norma, que adoptó a nivel nacional una visión cercana a la de Pogge y Sen al entender a la pobreza como una situación de restricción de libertades, no solamente de dimensiones físicas y mentales asegurables mediante ingresos y activos económicos, sino en lo que concierne a la libertad de discriminaciones, inseguridades, injusticia, etc.²³.

Sin embargo, a pesar de que dicho plan haya establecido como ejes el desarrollo de capacidades humanas y derechos fundamentales, la promoción de actividades productivas y capacidades económicas y la protección social de las personas en situación de vulnerabilidad, asimismo a pesar de haber incluido temáticas como interculturalidad, presión tributaria insuficiente, eficiencia y calidad de los servicios de salud y educación, desigualdad y discriminación social y cultural, el Programa Juntos se centró en dictar la transmisión de activos y las prestaciones de salud y escolaridad, dejándose de lado un cúmulo de dimensiones constatadas en investigaciones como la presente, conocidas en los estudios de desarrollo e incluso establecidas en el Plan Nacional de superación de la pobreza, como es por ejemplo el impulso a las actividades productivas.

²³ DS 064-2004-PCM Aprueban Plan Nacional Superación de la Pobreza, El peruano Miércoles 8 septiembre 2004.

El Programa Juntos, diseñado y legislado rudimentariamente, potenció un pequeño mercado que valoriza los instrumentos tecnológicos y los bienes traídos de la capital del departamento y reactivó las dinámicas discriminatorias y de manipulación de los símbolos de pobreza en sociedades en las cuales las posesiones más comunes como las viviendas rústicas, los animales pequeños y los cultivos locales no son valorizadas, como tampoco la vida y trabajo del campo, el lenguaje quechua y los intercambios no mercantiles.

Pero además de resaltar un impacto básicamente de consumo, nuestra reflexión final fluye del impacto negativo que tuvo el Programa Juntos en el comportamiento del beneficiado, el cual el texto normativo denominó “participación y “compromiso voluntario”.

En efecto, la conflictividad social que nació a propósito del programa Juntos, que incluía comportamientos de victimización, renuencias, competencias, denuncias y celos entre los pobladores es un resultado incongruente con los fines de construcción de una sociedad más justa e inclusiva a los que creemos han de apuntar las normativas y políticas del gobierno. El colocarse – o más bien dicho anquilosarse - en una posición de beneficiario y demandador de derechos, no solamente rompe con el principio del intercambio de dones de las sociedades tradicionales sino que es además, como señala Bruckner, un comportamiento infantil y sin embargo recurrente en muchas democracias contemporáneas (BRUCKNER: 1994).

Así queremos finalmente situar el impacto del Programa Juntos en el nivel de las identidades que se construyen simbólicamente a través del derecho. Como ha señalado Bruckner y más tarde Ost, existe el gran riesgo de contribuir de hacer del sujeto vulnerable una víctima, legitimada ésta última en nombre de la *justicia* a demandar mayores condescendencias y menores responsabilidades (BRUCKNER, 1994, OST: 2004).

Para nosotros, el Programa Juntos generó esta situación debido a que partió de una tremenda asimetría pues los actores relacionados por la norma son los más pobres y una Plana Presidencial (la presidencia y los ministerios). De esta manera se dejaron de lado las relaciones que existen entre los mismos pobladores de una localidad y entre estos y los servidores públicos u otros grupos sociales, relaciones en las cuales es necesario promover la horizontalidad de las prácticas de solidaridad y respeto a la dignidad. Olvidar contrarrestar las prácticas de discriminación y estigmatización que construyen la pobreza del campesino en localidades tan pequeñas y “pobres” como Totorá, planteando una relación asimétrica Estado-poblador, beneficia solamente a un gobierno clientelista en todas sus instancias.

Que el Programa Juntos se basara en una relación vertical que implicaba un beneficiario más que comprometido voluntariamente, con una voluntad comprometida, no nos parece deba atribuirse a la inocencia del legislador, pues ya han señalado varios autores que las brechas que existen en el Perú,

relacionadas con nuestra imposibilidad de construir una comunidad de significados sobre la cual dialogar, no son eminentemente materiales o económicas sino sociales y culturales, verdadero sustrato del contrato social en cuya ausencia se deslegitima constantemente el sistema oficial (GUEVARA: 2006).



CONCLUSIONES

La lucha contra la pobreza en los confines del Derecho y los Derechos Humanos implicó un trabajo reflexivo, empírico y a la vez exploratorio. Nos ha llevado a lo largo de estos tres años a profundizar en tres conceptos como son la pobreza, el Derecho y los Derechos Humanos a partir de un caso experimentado y analizado mediante técnicas antropológicas aplicadas a la disciplina jurídica. Ello nos ha permitido retirar una serie de conclusiones acerca del fenómeno jurídico en los contextos de pobreza y lucha contra la pobreza no solamente en cuanto a los conceptos a discutir e incorporar en la legislación sino en cuanto a la metodología aplicable y al rol del jurista.

La pobreza, como contexto de la realidad en la cual aparece el fenómeno jurídico, es un terreno poco transitado por los juristas. Es una parcela de la realidad que el Derecho, fuera del modelo del Estado Benefactor o del modelo Europeo, parece haber cedido a la economía o a la sociología. Sin embargo, contemporáneamente ésta ha sido recuperada por la doctrina y normativa de los Derechos Humanos y más recientemente por el florecer de los programas sociales en países como el Perú, que empezaron a otorgar normas que hablaban de lucha contra la pobreza, aseguramiento universal, etc.

En el primer capítulo de esta tesis pudimos concluir, gracias a la experiencia en una zona representativa de la pobreza rural y andina del Perú y a la revisión de estudios similares, que la pobreza en estas zonas cuenta entre sus

dimensiones más importantes las necesidades de salud, educación, recursos materiales y actividades productivas de los pobladores. Así también que el Programa de ayuda a los más pobres Juntos, sancionado por nuestra Presidencia del Consejo de Ministros, no se basa en un análisis profundo de las dimensiones antes mencionadas y más bien toma como premisa una pobreza homogénea y estática por lo cual genera conflicto y clientelismo en las poblaciones donde se implementa.

En el segundo capítulo, fruto de la reflexión acerca de las nociones que podrían ser utilizadas para describir el fenómeno jurídico en los contextos de pobreza y lucha contra la pobreza, hemos concluido que podemos hablar de una normativa local y autónoma, así como de prácticas y estrategias locales que evidencian la Dignidad Humana, concepto fundacional de los Derechos Humanos. Asimismo, catalogamos al Programa Juntos como Poverty Law al dirigirse a los pobres, sin conocer la problemática, las prácticas de estigmatización y la desigualdad de la sociedad que ésta supone, ni recuperar las estrategias locales de desarrollo que mejor la combaten.

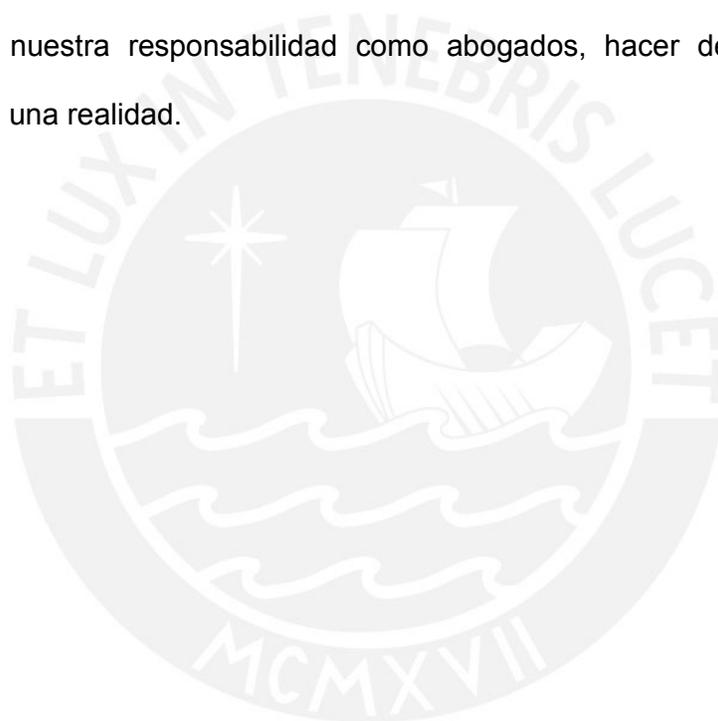
Finalmente, abogamos por la utilización de una epistemología constructivista que permita a los abogados conocer la realidad de cerca e incorporar su reflectividad y afectividad en la construcción de sociedades más justas e inclusivas. En este marco proponemos la investigación antropológica aplicada al avance de la cultura de los Derechos Humanos y en cuanto el desarrollo de instrumentos normativos sobre pobreza en el Perú, proponemos la

implementación de un enfoque de capacidades, como se intentó en el Plan Nacional de Superación de la Pobreza y un énfasis en los lazos de cohesión social y horizontalidad que se expresan en la normativa local tal como en las prácticas del don y la reciprocidad.

Más allá de esto, la construcción de una sociedad peruana justa e inclusiva es un objetivo adscrito a valores iusnaturalistas y convoca un imaginario de una sociedad en la que se valore la igualdad intrínseca entre los seres humanos a pesar de las diferentes realidades que los envuelven. Nosotros sostenemos que hacer realidad dicho ideal, en el caso de Totorá como el de otras localidades del Perú, exige antes que la repetición irreflexiva de modelos o espejismos, la afirmación de la dignidad del ser humano como verdad y valor supremo, de manera que ésta impregne nuestras creaciones, actuaciones y reflexiones profesionales.

Seguros de que la inversión en investigación para el diseño de políticas y leyes sociales hubiera ahorrado el gran costo social generado a lo largo de esos 5 años en los que el Programa Juntos operó sin definir ni siquiera procesos de construcción de líneas de base, de afiliación de personas, ni de evaluación de impacto, queda para nosotros pendiente, profundizar la investigación sociojurídica sobre las estrategias locales de desarrollo, de cohesión social y otras en las que se vislumbra la importancia de la dignidad humana, de manera que puedan ser reforzadas mediante instrumentos normativos.

Así también queda pendiente la investigación para el diseño y evaluación de impacto de legislaciones que como Juntos, prescriben las estrategias de desarrollo social y económico. Con esto no nos referimos solamente a los nuevos proyectos o programas interministeriales sino a las normativas de los sectores como educación, salud o trabajo del Estado Peruano, en donde es parte de nuestra responsabilidad como abogados, hacer de los Derechos Humanos una realidad.



BIBLIOGRAFÍA

ADORNO, Roberto, Human Dignity and Human Rights as a common ground for global bioethics, en: *Journal of Medicine and Philosophy*, Volúmen 34, Nro. 3, pp. 223-240.

ALEXY, Robert, The nature of arguments about the nature of law, en: RAZ, Joseph, MAYER, Lukas, PAULSON, Stanley and POGGE, Thomas (ed.), *Rights, culture, and the law, Themes from the Legal and political philosophy*, Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 3-16.

ALTAMIRANO, Teófilo, COPESTAKE, James, FIGUEROA, Adolfo y WRIGHT, Katie, *Poverty Studies in Peru: Towards a More Inclusive Study of Exclusion*, Bath: Mimeo-University of Bath, 2003.

ARDITO, Wilfredo, *Justicia de Paz y Derecho Indígena en el Perú*, documento preparado para el seminario "Justicia de Paz y Derecho Indígena: Propuestas de Coordinación," Fundación para el Debido Proceso Legal y la Fundación Myrna Mack, Guatemala, 12 y 13 de agosto de 2004, Consultado en Febrero del 2011. Disponible en www.dplf.org/uploads/1184705556.pdf

ARRIBA GONZALES DE DURANA, Ana, *El concepto de exclusión en política social*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), 2002.

BALLÓN, Francisco, Identidades jurídicas decrecientes: el acceso y sus resistencias, en: LA ROSA, Javier, *Acceso a la justicia en el mundo rural*, Lima: Instituto de Defensa Legal, 2007, pp. 37-58.

BARRETT, Christopher, *Mixing Qualitative and Quantitative Methods of Analyzing Poverty Dynamics*, Cornell University, 2004. Disponible en: <http://www.saga.cornell.edu/saga/q-qconf/cbbws.pdf>

BELLVER, Vicente, Derecho y Vulnerabilidad, En: CAYUELA, Aquilino (ed.), *Vulnerabilidad. Pensar la Fragilidad Humana*, Madrid: Ediciones encuentro, 2005, pp. 84-110.

BENGOA, José & UNESCO, *Poverty as a violation of Human Rights*, consultado en septiembre del 2009. Disponible en: http://portal.unesco.org/shs/es/files/5323/10881818181exp_bengoa_en.pdf/exp_bengoa_en.pdf, UNESCO, 2004.

BERGER, Peter & LUCKMANN, Nicklas, *La construction sociale de la réalité*, Paris: Armand Collier, 1996.

BERTHELOT, Yves, Economics and Human Rights: Two separate worlds, en: BARTH EIDE, Wenche, KRACHT, Uwe (eds.), *Food and human rights in*

development: Involving issues and emerging applications, Antwerp-Oxford: Intersentia, 2007, pp. 3-23.

BOBBIO, Norberto, *Teoría General del Derecho*, Bogotá: Temis, 1992.

BOWYER, Tim, “Popular participation and the State: democratizing the health sector in rural Peru”, en: *International Journal of Health Planning and Management* 19, 131—61, 2004.

BRUCKNER, Pascal, *La tentation de l'innocence*, Paris: Grasset, 1996.

BUDZISZEWSKY, Jay, *True tolerance: Liberalism and the necessity of judgment*, New Brunswick: Transaction, 1992.

CANÇADO TRINDADE, Antonio A., La Justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en el plano internacional, en: *Revista Lecciones y Ensayos*, N° 69/70/71, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998, pp. 80 y ss.

CHACALTANA, Juan, *Más allá de la focalización: Riesgos de la lucha contra la pobreza en el Perú*, Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), 2000.

CHAMBERS, Robert, *Poverty Research: Methodologies, Mindsets and Multidimensionality*, Institute of Development Studies at the University of Sussex Brighton, 2007.

COUDOUEL, Aline, Poverty Measurement and Analysis, en: World Bank, *The PRSP Sourcebook*, Washington D.C.: World Bank, 2002.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Atención de Salud para los más pobres: El Seguro Integral de Salud*, Lima: Defensoría del Pueblo, 2007.

DIAZ, Ramón et al., *Análisis de la implementación del programa JUNTOS en las regiones de Apurímac, Huancavelica y Huánuco*, Lima: CIES-CARE, 2009.

DIEZ PICAZO, Luis, *Experiencia jurídica y teoría del Derecho*, Barcelona, Editorial Ariel, 1999.

DICIOTTI, Enrico, “Operative interpretation and system validity”, en: GIANFORMAGGIO, Letizia & PAULSON, Stanley (eds.), *Analisi e diritto. Cognition and interpretation of law*, Vol.18, Turin: Giappichelli, 1995, pp. 52-83.

DONNELLY, Jack, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Ithaca: Cornell University Press, 2002.

DOZ COSTA, Fernanda, Pobreza y Derechos Humanos: desde la retórica a las obligaciones legales - una descripción crítica de los marcos conceptuales, en: *Sur – Revista de Derecho Internacional*, Año 5, N° 9 – 2008, pp. 87-116.

EBERHARD, Christopher, *La pauvreté comme violation des droits de l'homme. Enjeux et perspectives d'une dynamique émancipatrice*, Contribución para la Jornada Internacional por la Eliminación de la Pobreza, 18-19 Octubre 2004, Maison de l'UNESCO, Paris, consultado en abril del 2009, <http://www.dhdi.free.fr/recherches/droithomme/articles/eberharddroitpauvrete.htm>

ESCOBAL Javier & VALDIVIA, Martín, *Perú: Hacia una estrategia de desarrollo para la sierra rural*, Lima: GRADE, 2004.

FINNIS, John, On Harts way's: Law as a reason and as a fact, en: KRAMER, Matteew , GRANT, Claire, COLBURN, Ben and HATZISTAVROU, Anthony (eds.), *The legacy of HLA Hart. Legal, Political and moral philosophy*, New York: Oxford UP, 2008, 353, pp.5-27.

FRANÇOIS, Lucien, *Le problème de la définition du droit: introduction à un cours d'évolution de la philosophie du droit à l'époque contemporaine*, Liege: ULgLiege, 1978.

FUENTES MORÚA, Jorge, *Kelsen: Sobre socialismo y democracia*, Texto para VII Congreso Internacional Red Latinoamericana de antropología Jurídica-RELAJU, *Un reto para nuestras sociedades, identidades, interculturalidad, pluralismo jurídico y derechos colectivos*, P. Universidad Católica del Perú, 2-6 de agosto de 2010.

GODBOUT, Jacques, *L'Esprit du don*, Paris : La Découverte, 2000.

GOFFMAN, Irving, *Stigma*, New Jersey: Prentice Hall, 1963.

GOODALE, Mark, Locating rights, envisioning law, en: GOODALE, Mark & MERRY, Sally E. (eds.), *The Practice of Human Rights: Tracking Law Between the Global and the Local*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GOYARD-FABRE, Simone, *Essai de critique phénoménologique du droit*, Paris: Klincksieck, 1972.

GUEVARA GIL, Jorge Armando, Espejismos Desarrollistas y Autonomía Comunal: El Impacto de los Proyectos de Desarrollo en el Lago Titicaca (1930-2006), en: *Global Jurist*, 8-3 (2008), Consultado en Junio del 2009. Disponible en: <http://www.bepress.com/gj/vol8/iss3/art5>

GUEVARA GIL, Jorge Armando, Las causas estructurales de la pluralidad legal en el Perú, en: *Antropología y Derecho. Rutas de Encuentro y Reflexión*. Iquitos: Defensoría del Pueblo, SNV, AECI, RELAJU-Perú, 2001, pp.7-27.

GUEVARA, José Carlos, *El derecho al desarrollo y la pobreza: un acercamiento desde el derecho internacional de los derechos humanos*, ponencia presentada en el SELA, 2005, Disponible en http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Poverty_and_the_Right_to_Development.pdf. Consultado en Septiembre del 2009.

HART, Herbert Lionel Adolphus, *The concept of law*, Oxford: Clarendon press, 1961.

HERRERA, Javier, *La Pobreza en el Perú 2001: Una Visión Departamento*, Lima: Instituto Nacional de Estadística e Institute de Recherche pour le Developpement, 2002.

IGUIÑIZ, Javier, La pobreza es multidimensional, un ensayo de clasificación, DOCUMENTO DE TRABAJO 209, PUCP 2002, Disponible en: <http://www.pucp.edu.pe/economia/pdf/DDD209.pdf>

JOCHNICK, Chris, The human rights challenge to global poverty, En: Van GENUGTEN, Willen & PEREZ BUSTILLO, Camilo (eds.) *The poverty of rights. human rights and eradication of poverty*, Londres: Zed Books, 2001, pp.159 - 183.

JONES, Nicola et al., “Conditional cash transfers in Peru: Tackling the multi-dimensionality of childhood poverty and vulnerability”, en: MINJUIN, Alberto (ed.), *Social Protection Initiatives for Families, Women and Children: An Analysis of Recent Experiences*, New York: New School and UNICEF, 2007.

JONSSON, Urban, “A Human Rights-Based Approach to programming”, en: GREASY, Paul & ENSOR, Jonathan (eds.), *Translating right-based approach from theory to practice*, London: Zed Books, 2005, pp.47-62

KANT, Immanuel, Fundamentación de la metafísica de las costumbres. En: KANT, Immanuel, *Fundamentación de la Metafísica de las Costumbres. Crítica de la razón práctica. La paz perpetua*, México: Editorial Porrúa, 1990, pp. 15-55.

KELSEN, Hans, *Théorie Générale du droit et de l'État*, Paris : Editions Bruylant et Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1997, 518 p.

KRISHNA, Anirudh, KRISTJANSON, Patricia, RADENY, Maren, KUAN Judith, QUILCA Gustavo, SÁNCHEZ-URRELO, Alicia, “The Hole at the Bottom of the Bucket: Household Poverty Dynamics in Forty Communities of the Peruvian Andes”, en: *Development and Change* 37 (5):995-1019, 2006

LACEY, Nicola, *A Life of H. L. A. Hart: The Nightmare and the Noble Dream*, Oxford: Oxford University Press, 2004.

LAMP (Laboratoire d'anthropologie juridique de Paris), *Cahier d'Anthropologie du Droit 2004, Anthropologie et Droit: intersections et confrontations*, Paris: Université Paris X – Nanterre, Editions Karthala, 2004.

LA ROSA, Javier, *Acceso a la justicia en el mundo rural*, Lima: Instituto de Defensa Legal, 2007.

LE MOIGNE, Jean Louis, *Les épistémologies constructivistes*, Paris : PUF, 1995.

LUHMANN, Niklas, *A sociological theory of law*, London: Routledge & Kegan Paul, 1985, 421 p.

MAHONEY, Jack, *The challenge of human rights: origin, development and significance*. Malden: Blackwell, 2007.

MARCHIONE, Thomas, Filling the anthropologist chair in the food and human rights in development debate, BARTH EIDE, Wenche, KRACHT, Uwe (eds.), *Food and human rights in development: Evolving issues and emerging applications*, Antwerp-Oxford: Intersentia, 2007, pp. 65 y ss.

MATEO PEREZ, Miguel, La perspectiva cualitativa en los estudios de pobreza, en: *Empiria. Revista de metodología en ciencias sociales*, N° 5, 2002, pp. 69-85.

MAUSS, Marcel, *Essai sur le don*, Paris: Presses Universitaires France, 2007.

MAZZARESE, Tecla, ¿Repensar la cultura de los derechos?, en: *Revista Internacional de Filosofía política*, 28 (2006), pp. 149-172.

MOINA HUARANCCA, Victoriano, *La Educación Sanitaria en el distrito de Mamara*, Tesis para obtener el título de Licenciado en Educación, Universidad Nacional de San Antonio Abad de Cusco, 1985

MORDUCH, Jonathan, *The concept of poverty*, Guía metodológica de las Naciones Unidas, consultado en julio del 2009. Disponible en: <http://unstats.un.org/unsd/methods/poverty/pdf/Chapter-2.pdf>

MOORE, Sally Falk, Certainties undone: fifty turbulent years of legal anthropology: 1949:1999, in *The journal of the royal anthropological institute*, N° 7, 2001, pp. 95 -116.

NARAYAN, Deepa, PATEL, Raj, SCHAFFT, Kai Schafft, RADEMACHER Anne and KOCH-SCHULTE, Sarah, *Voices of the Poor: Can Anyone Hear Us?*, New York, N.Y.: Published for the World Bank, Oxford University Press, 2001.

NICKEL, James, *Making Sense of Human Rights*, Oxford: Blackwell Publishing, 2006.

OST, FRANÇOIS, *Raconter la loi: aux sources de l'imaginaire juridique*, Paris: Odile Jacob: 2004.

OLIVÉ, León, *El bien, el mal y la razón. Facetas de la ciencia y la tecnología*, México: UNAM – Paidós, 2000.

PALLIARD, Henri & HUDSON Richard, "Phenomenology of law", en: GRAY, CHRISTOPHER, *The philosophy of law an encyclopedia V.2*, New York: Garland press, 1999, pp. 647-650.

PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique, *Teoría del derecho: Una concepción de la experiencia jurídica*, Madrid: Editorial Tecnos, 1997.

PEÑA JUMPA, Antonio, *Hans Kelsen y la sociología y antropología del Derecho*, Texto para VII Congreso Internacional Red Latinoamericana de antropología Jurídica-RELAJU, *Un reto para nuestras sociedades, identidades, interculturalidad, pluralismo jurídico y derechos colectivos*, P. Universidad Católica del Perú, 2-6 de agosto de 2010.

PEÑA JUMPA, Antonio, *Justicia Comunal en los Andes del Perú: El caso de Calahuyo*, Lima: PUCP, 1998

PIAGET, Jean, *Afectividad e inteligencia*, Buenos Aires: Aique, 2001.

PIAGET, Jean, *La construction du réel chez l'enfant*, Paris: Delachaux et Niestlé, 1937.

PNUD-PERÚ 2001, *Informe Nacional de Desarrollo Humano Perú 2001*, Lima: PNUD-PERÚ, 2001.

PNUD-PERU 2005, *Índice de Desarrollo Humano – Perú*, Lima: PNUD-PERU, 2005.

POGGE, Thomas, *World poverty and human rights: cosmopolitan responsibilities and reforms*, Malden/Massachusetts: Polity, 2002.

RODRIGUEZ ACHUNG, Martha, *Desarrollo, pobreza-exclusión social y manejo de espacios socio ambientales en el mundo rural: el caso del área andina de Perú*, Tesis Universidad Católica de Lovaina, 2005.

- ROMERO, Raúl**, *Desarrollo y cultura, cultura y desarrollo. Propuesta para un debate abierto. Cuadernos PNUD serie desarrollo humano 9*, Lima: PNUD, 2005.
- SANTOS, Boaventura de Sousa**, *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (ILSA), 1998.
- SANTOS, Boaventura de Sousa**, *Toward a new common sense. Law, science and politics in the paradigmatic transition*, New York: Routledge, 1995, 614 p.
- SCHUTT, Russell**, *Investigating social world*, Thousand Oaks CA: Pine Forge Press, 2003.
- SEN, Amartya**, *Desarrollo y libertad*, Barcelona: Editorial Planeta, 2000.
- SEALE, Cleave (ed.)**, *Researching society and culture*, London: Sage, 2004.
- SIMMEL, George**, The Poor. En: LEVINE, Donald (ed.), *George Simmel on Individuality and Social Forms*, Chicago: University of Chicago, 1908.
- SLE (Centre for Advanced Training in Rural Development)**, *Poverty in Potato Producing Communities in the Central Highlands of Peru*, Berlin: SLE, 2005.
- TOMUSCHAT, Christian**, *Human Rights: Between idealism and realism*, Oxford: OUP, 2008.
- TOLMAN, Charles**, Being Human and the need for Justice, in TAYLOR, Anthony (Ed.), *Justice as a basic human need*, New York: Nova Publishers, 2006, pp.13-24.
- TRAZEGNIES, Fernando de**, “Ética y Derecho”, en: REGALADO, L. y CHÁVEZ, C. (eds.), *Ética e investigación: ¿el fin justifica los medios?*, Lima: PUCP- DAI, 1998, pp. 51-77.
- VIZARD, Polly**, *Poverty and human rights. Sen's 'Capability perspective' explored*, Oxford: OUP, 2006.
- WILLIAMS, Lucy & International Social Science Concilium**, *International Poverty Law*, London: Zed Books, 2006
- WORLD BANK**, *World development report 2000/2001: Attacking poverty*, New York: Oxford University Press, 2001
- WORLD BANK**, *Peru: Voices of the Poor*, Lima: DFID- BM, 2003.

YAMADA, Gustavo & CASTRO, Juan Francisco, "Poverty, inequality and social policies in Peru: As poor as it gets", en: MORON, Eduardo, RODRÍGUEZ, Francisco & HAUSMANN, Ricardo (eds.), *The Peruvian Growth Puzzle* , Harvard University Press, próxima edición.

ZVALETA, Diego, The ability to go about without shame: a proposal for international comparable indicators on shame and humiliation, En: *Oxford Development Studies*, Volume 35, Issue 4 (2007).

Fuentes Estadísticas:

INEI, Encuesta Nacional de Hogares (ENAHG), 2009.

INEI, Encuesta Nacional de Hogares (ENAHG), Lima: INEI, 2008.

INEI, Cifras de pobreza del Perú, 2009.

INEI, Encuesta Nacional de Hogares (ENAHG), Lima: INEI, 2007.

PNUD, Índice de Desarrollo Humano Perú, 2005.



ANEXO 1

CENSO TOTORA 2007

I. Señor

Nombres y Apellidos: _____

Zona ubicación en plano: _____ Edad: _____

____Primaria ____Secundaria ____S. Instituto ____S. Universidad

Estado de Salud: ____Bueno ____Malo

Problemas de: _____

II. Señora

Nombres y Apellidos: _____

Zona ubicación en plano: _____ Edad: _____

____Primaria ____Secundaria ____S. Instituto ____S. Universidad

Estado de Salud: ____Bueno ____Malo

Problemas de: _____

III. Número de hijos _____ Edades _____

IV. Animales

Cuy ____ Gallina ____ Chancho ____ Caballo ____

Llama ____ Alpaca ____ vaca ____ Oveja ____

V. Chacras y cultivos

Bosque ____ Chacra propia ____ Chacra alquilada ____

Maíz ____ Papa ____ Trigo ____ Cebada

VI. Vivienda

Propia ____ Alquilada ____ Con luz ____ Con agua ____ con letrina/baño ____

Pisos ____ Cuartos ____

Techo de Paja ____ calamina ____ tejas ____

VII. Observaciones









ANEXO 2

**CRONOLOGÍA DE LA RELACIÓN ENTRE DERECHOS HUMANOS Y
POBREZA EN LAS NACIONES UNIDAS**

Durante las últimas décadas la relación entre pobreza y Derechos Humanos ha aparecido también en numerosas declaraciones, informes y acuerdos de los diferentes organismos de las Naciones Unidas y del Sistema internacional de protección de los Derechos Humanos.

a. Las resoluciones de la Asamblea General y de la comisión de Derechos Humanos y los primeros informes de los expertos

En 1989 la Asamblea General de las Naciones Unidas hizo referencia al tema de la pobreza y los Derechos Humanos²⁴ mediante las Resoluciones 44/148 y 44/212. Posteriormente, el 21 de diciembre de 1990 y con ocasión de la cuarta década de las Naciones Unidas para el desarrollo, la Asamblea General sostuvo como una de sus principales preocupaciones, la búsqueda de una reducción significativa de la extrema pobreza y la responsabilidad conjunta de los países de alcanzar dicho objetivo²⁵.

²⁴ Resoluciones 44/148 y 44/212 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 15 y 22 de Diciembre de 1989.

²⁵ Resolución 45/199 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Ese mismo año, la Comisión de Derechos Humanos mediante su resolución 1990/15 del 23 de febrero de 1990 pidió a la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías que se realice un estudio específico sobre la pobreza extrema y la exclusión social. Asimismo, la resolución 1991/14 del 22 de Febrero de 1991 informó a la Asamblea General la contradicción que suponía la existencia de situaciones de pobreza extrema y exclusión en diferentes partes del mundo, las cuales debían ser superadas a fin de garantizar el pleno goce de los Derechos Humanos²⁶.

El 18 de diciembre de 1992 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la resolución 47/134 sobre los Derechos Humanos y la extrema pobreza en la que declara que la pobreza extrema es una violación de la dignidad humana que repercute en el ejercicio de los Derechos Humanos. Además, dicha resolución indicó que la eliminación de la pobreza y el goce de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales son objetivos interrelacionados para los cuales se requieren estudios basados en la experiencia de los más pobres²⁷.

En febrero de 1993 la Comisión de Derechos Humanos aprobó el nombramiento de un Relator Especial encargado de examinar la cuestión de los Derechos Humanos y la extrema pobreza. El 25 de febrero de 1994, mediante resolución 1994/12 dicha comisión aprobó las recomendaciones del

²⁶ Resolución 1991/14 de la Comisión de Derechos Humanos.

²⁷ Resolución 47/134 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 18 de Diciembre de 1992.

Relator Especial sobre la organización de un seminario sobre la miseria y la denegación de los Derechos Humanos²⁸.

En diciembre de 1994, la resolución 49/179 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, titulada "Derechos humanos y extrema pobreza", reafirmó que la extrema pobreza y la exclusión social constituyen una violación de la dignidad humana. Esta resolución también añadió que es indispensable que los Estados propicien la participación de los más pobres y expresó su satisfacción al observar la atención que brindan la Comisión de Derechos Humanos y el Relator Especial al tema²⁹.

Ese mismo año en las sede de las Naciones Unidas se llevó a cabo un seminario sobre pobreza extrema y negación de los Derechos Humanos, el cual reunió no solamente a expertos y activistas sino a personas en situación de extrema pobreza. Las conclusiones más saltantes de dicho evento fueron que: a) no existe una definición única para el fenómeno de la pobreza, b) la pobreza extrema se encuentra en aumentación e impacta al mundo desarrollado, c) la pobreza extrema afrenta la dignidad humana porque perpetua la exclusión de los indigentes en la sociedad dominante, d) la pobreza extrema afecta todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales incluyendo el derecho al desarrollo por lo que cabe entender la interdependencia e indivisibilidad de los Derechos Humanos, e) es necesario y

²⁸ Resolución 1993/13 y 1994/12 de la Comisión de Derechos Humanos.

²⁹ Resolución 49/179 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 23 de diciembre de 1994.

a la vez difícil lograr la participación de las personas que experimentan y por lo tanto saben lo que significa la pobreza f) las familias y los grupos que viven en situaciones de extrema pobreza realizan esfuerzos constantes e importantes por mejorar sus condiciones de vida aunque la sociedad dominante no los advierta o aproveche y finalmente, que g) las personas afectadas no pueden asumir sus responsabilidades por faltas de medios y derechos y sufren en su dignidad al sentirse inútiles y alejadas de las decisiones que les afectan³⁰.

Mediante la Resolución 1995/16 la Comisión de Derechos Humanos reafirmó sus anteriores declaraciones manifestando su preocupación por la persistente situación de pobreza. Además alentó a la Comisión de Derechos Económicos, Sociales y Culturales a prestar más atención al tema y a la Comisión de Derechos del niño a proseguir con su trabajo en la materia. Ese mismo año, el 20 de diciembre de 1995, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó el Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006)³¹.

Posteriormente, el 28 de Junio de 1996 fue presentado el informe final sobre los Derechos Humanos y la extrema pobreza del relator especial Leandro Despouy. Desde su introducción el Relator insistió en que: “Desde el punto de vista jurídico, ¿qué es la miseria sino un auténtico encadenamiento de precariedades: malas condiciones de vida, hábitat insalubre, ausencia de

³⁰ E/CN.4/1995/101, Reporte del Seminario sobre pobreza extrema del 15 de diciembre de 1994.

³¹ Resolución 1995/16 COD de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el decenio para la erradicación de la pobreza.

domicilio, frecuente falta de inscripción en los registros civiles, desempleo, mala salud, educación insuficiente, marginación, imposibilidad de participar y de asumir responsabilidades, etc.? La particularidad de este encadenamiento es que las carencias, esto es, el hambre, el hacinamiento, las enfermedades, el analfabetismo, etc., se van sumando y cada una de ellas incide en forma negativa sobre las otras, formando así un círculo vicioso horizontal de la miseria. Baste este ejemplo para mostrar hasta qué punto la extrema pobreza es reveladora de la indivisibilidad y la interdependencia del conjunto de los Derechos Humanos...³². Del informe del Relator especial también podemos resaltar los siguientes puntos:

- a) La gravedad de la pobreza se aprecia en su relación con la esperanza de vida, la desnutrición y mortalidad materna e infantil, las enfermedades, discapacidades y la toxicomanía.
- b) La amplitud y agravamiento del fenómeno están vinculados a la urbanización desenfrenada y no planificada.
- c) Los estudios cuantitativos que consideran umbrales como la línea de ingreso de un dólar diario adolecen de limitaciones. Prueba de ello es que el nuevo (en la época) enfoque de las necesidades básicas insatisfechas del PNUD al integrar diversos indicadores llega a una cifra de pobreza 36,6% superior a las estimaciones del BM para el año 1990.
- d) Con independencia del método usado para medir la pobreza los resultados son alarmantes y con tendencia al agravamiento.

³² E/CN.4/Sub.2/1996/13, Informe final del Relator especial Leandro Despouy.

e) Entre los factores que explican la insuficiencia y deficiencia de los datos se encuentran los procesos de elaboración que no llega a los mas pobres (nómadas, refugiados, inmigrantes ilegales, habitantes de barriadas, indocumentados), los parámetros de medición poco idóneos, la falta de interés y consideración hacia las personas pobres y la manipulación de datos por razones políticas.

f) Es necesario un mayor conocimiento cualitativo y cuantitativo de la extrema pobreza.

g) Es necesario comprender el desarrollo más allá del ángulo económico, paradigma que ha impregnado las actividades del PNUD, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, es decir desde una perspectiva humana y sostenible más verídica e integral³³.

El 3 de Abril de 1997, la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 1997/11 expresó su satisfacción con el informe del Sr. Despouy. Dicha resolución, así como la resolución 1998/25 del 17 de Abril de 1995, propugnan la interrelación existente entre la promoción y la protección de los Derechos Humanos y la erradicación de la pobreza extrema, solicitando la evaluación de las medidas adoptadas en el plano nacional e internacional para promover el pleno goce de los Derechos Humanos de las personas que viven en la extrema pobreza. Particularmente, la Comisión pidió al Alto Comisionado para los

³³ Ibidem.

Derechos Humanos que realice dicha evaluación así como su correspondiente informe dirigido a la Asamblea General³⁴.

En 1999, mediante la Resolución 26/1999, la Comisión de Derechos Humanos exhortó a la Asamblea General y organismos especializados de las Naciones Unidas así como a las organizaciones intergubernamentales, a tener en cuenta la contradicción que existe entre las situaciones de extrema pobreza y de exclusión social que es preciso erradicar y el deber de garantizar el pleno disfrute de los Derechos Humanos. Asimismo, se dirigió a los Estados y a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales a que sigan tomando en consideración la relación existente entre los Derechos Humanos y la pobreza extrema así como los esfuerzos destinados a asegurar la participación de los más pobres. Finalmente, la Comisión de Derechos Humanos invitó a las Naciones Unidas a otorgar un carácter prioritario a la erradicación de la pobreza utilizando todo el sistema de las Naciones Unidas así como a los comités vigilantes de los tratados internacionales a tomar en cuenta la cuestión³⁵.

Entre 1999 y 2000 la Experta independiente entregó, a solicitud de la Comisión de Derechos Humanos, dos informes sobre la pobreza y los Derechos Humanos en los que encontramos un marco para entender: a) las políticas de lucha contra la pobreza de los Estados Miembros, sus éxitos y sus carencias,

³⁴ Resolución 1997/11 y 1998/25 de la Comisión de Derechos Humanos.

³⁵ Resolución 26/1999 de la Comisión de Derechos Humanos.

- b) los efectos de las políticas de las instituciones financieras internacionales y
- c) la falta de coherencia de las organizaciones internacionales encargadas de luchar contra la pobreza.

La Experta independiente instó a las instituciones financieras internacionales a tomar en cuenta los Derechos Humanos y el efecto de sus políticas en las personas más pobres así como formuló recomendaciones para que los Estados Miembros luchen eficazmente contra la extrema pobreza, entre las cuales resalta la descentralización y el intercambio de experiencias entre las organizaciones internacionales encargadas de la lucha contra la pobreza³⁶.

El 22 de diciembre de 1999 la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante Resolución 54/123, expresó su profunda preocupación por el hecho de que las personas más afectadas por el fenómeno de la extrema pobreza resulten en su mayoría mujeres y niños³⁷. Nuevamente, en este documento la Asamblea reiteró que la persistencia de la extrema pobreza en todos los países del mundo constituía una vulneración de la dignidad humana que requiere medidas urgentes en los planos nacional e internacional incluyendo la participación de los más pobres en la promoción de los derechos humanos en la lucha contra la extrema pobreza.

³⁶ E/CN.4/2000/52, Documento de las Naciones Unidas sobre la pobreza extrema y los Derechos Humanos.

³⁷ Resolución 54/234 Asamblea General de las Naciones Unidas.

b. Declaraciones y Cumbres sobre Pobreza y Derechos Humanos

La relación entre pobreza y Derechos Humanos también ha sido esbozada por instrumentos normativos de nivel internacional que se han sucedido en las últimas décadas.

Citemos por ejemplo a los Estados Miembros reunidos en la Conferencia de las Naciones sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo sostenida en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992 en la cual se adoptó la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Dicha declaración señala como principio quinto que: “Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo³⁸”.

Posteriormente, en la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993 en la ciudad de Viena, los países Miembros reunidos en Asamblea General reafirman “que todos los Derechos Humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los Derechos Humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso”. Asimismo que “la democracia, el desarrollo y el respeto de los Derechos Humanos y de

³⁸ Principio N° 5 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Junio de 1992.

las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente”.

En el punto 14 de la misma declaración también se afirma que “la generalización de la pobreza extrema inhibe el pleno y eficaz disfrute de los Derechos Humanos; la comunidad internacional debe seguir dando un alto grado de prioridad a su inmediato alivio y su ulterior eliminación”. Asimismo en el punto 25: “La Conferencia Mundial de Derechos Humanos afirma que la pobreza extrema y la exclusión social constituyen un atentado contra la dignidad humana y que urge tomar medidas para comprender mejor la pobreza extrema y sus causas, en particular las relacionadas con el problema del desarrollo, a fin de promover los Derechos Humanos de los más pobres, poner fin a la pobreza extrema y a la exclusión social y favorecer el goce de los frutos del progreso social. Es indispensable que los Estados favorezcan la participación de los más pobres en las decisiones adoptadas por la comunidad en que viven, la promoción de los Derechos Humanos y la lucha contra la pobreza extrema³⁹”.

En Marzo de 1995 la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en Copenhague al adoptar la Declaración sobre Desarrollo Social se pronunció sobre el tema de la pobreza identificando sus manifestaciones y enfatizando la falta de participación de los pobres en la toma de decisiones civiles y sociales y

³⁹ A/CONF.157/23 reporte sobre la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993 que aprobó la Declaración y Programa de Acción de Viena.

en la vida cultural. En el punto dos la declaración reconoce el grave problema de la pobreza y marginación en diversas partes del mundo y más adelante establece: “Únicamente podremos seguir siendo merecedores de la confianza de las poblaciones del mundo si consideramos prioritarias sus necesidades. Sabemos que la pobreza, la falta de empleo y la desintegración social constituyen una ofensa para la dignidad humana. Sabemos también que se refuerzan negativamente, entrañan un derroche de recursos humanos y constituyen una manifestación de la ineficacia del funcionamiento de los mercados, las instituciones y los procesos económicos y sociales”.

La declaración sobre el Desarrollo Social de Copenhague no solamente reafirma una postura que venía gestándose en la comunidad internacional sino que analiza la problemática de la pobreza global, vinculándola a una globalización que ha venido acompañada de oportunidades de progreso y enriquecimiento mutuo y a un rápido proceso de cambio en el que la pobreza, el desempleo y la desintegración social han aumentado y acarreado una situación de aislamiento, marginación, incertidumbre y violencia para muchas personas. Resaltando la desigualdad entre ricos y pobres así como el aumento de poblaciones vulnerables. Esta declaración señala como fuentes de trastornos e inestabilidad a ser combatidas: el hambre, la malnutrición, las drogas ilícitas, el tráfico de armas, la xenofobia, el terrorismo, las enfermedades endémicas y trasmisibles, etc. Finalmente, propone un desarrollo humanista orientado a la satisfacción de necesidades básicas, responsable frente al medio ambiente y en el que participe la comunidad

internacional mediante la promoción de la democracia, la justicia social y la solidaridad, la distribución equitativa de los ingresos, la preservación de la familia como unidad de la sociedad y la atención a los grupos vulnerables (pueblos indígenas, mujeres, refugiados, etc.)⁴⁰.

c. Declaraciones y resoluciones del nuevo milenio

Diez años después de las primeras declaraciones citadas sobre el tema, la Comisión de Derechos Humanos ha continuado reafirmando sus alcances en cuanto a la relación entre Derechos Humanos y pobreza. Por ejemplo, la resolución 2000/12 insistió en que la pobreza es un obstáculo para el ejercicio pleno de los derechos fundamentales así como en la interrelación que existe entre los Derechos Civiles y Políticos y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de acuerdo a las declaraciones de Viena y Copenhague. Dicha resolución también añadió que el auténtico obstáculo para la eliminación de la pobreza es la falta de voluntad política y no la falta de recursos y que la atención se debe centrar en los niños y mujeres, prorrogando dos años más la labor de la experta independiente en el tema⁴¹.

Ese mismo año los Estados Miembros se reunieron en Asamblea General para aprobar la Declaración del Milenio en la cual reafirman su “fe en la Organización y su Carta como cimientos indispensables de un mundo más

⁴⁰ A/CONF.166/9, Reporte de la Cumbre sobre Desarrollo Social de Marzo de 1999, en la que se aprobó la Declaración de Copenhague sobre el Desarrollo Social.

⁴¹ Resolución 2000/12 de la Comisión de Derechos Humanos.

pacífico, más próspero y más justo”. En esta declaración la Asamblea General se pronuncia sobre los valores, la paz y el desarme de las naciones como principios fundamentales y se compromete a no escatimar esfuerzos a fin de “liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niños de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema, a la que en la actualidad están sometidos más de 1.000 millones de seres humanos. Estamos empeñados en hacer realidad para todos ellos el derecho al desarrollo y a poner a toda la especie humana al abrigo de la necesidad”⁴².

De la Declaración del Milenio se desprende un enfoque de la lucha contra la pobreza que depende entre otros de la buena gestión de los asuntos públicos de los países, de un entorno financiero transparente así como de una serie de consideraciones con respecto a los países menos adelantados (alivio de deuda externa, respeto de exportaciones, generosa asistencia al desarrollo, etc.), medidas a ser implementadas a largo plazo y a nivel nacional e internacional como son:

- a) Reducir a la mitad el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día, el de las personas que padecen hambre y el de personas que carecen de acceso a agua potable.
- b) Velar por que los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria y por que tanto las niñas como los niños tengan igual acceso a todos los niveles de enseñanza.

⁴² Resolución 55/2000 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 8 de Septiembre del 2000.

- c) Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes y la mortalidad de los niños menores de 5 años en dos terceras partes respecto de sus tasas actuales.
- d) Detener y comenzar a reducir la propagación del VIH/SIDA, el flagelo del paludismo y otras enfermedades graves que afligen a la humanidad.
- e) Prestar especial asistencia a los niños huérfanos por causa del VIH/SIDA.
- f) Para el año 2020, mejorar considerablemente la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios, como se propone en la iniciativa “Ciudades sin barrios de tugurios”⁴³.

Con este impulso se renuevan los esfuerzos de la Comisión de Derechos Humanos por consolidar la relación entre pobreza y Derechos Humanos en el seno del Sistema Internacional de Naciones Unidas. Así, en su resolución 2001/31 ésta celebra los objetivos que se trazan las Naciones Unidas para el 2015, la integración de las dimensiones humanas y sociales en la labor de las financieras internacionales así como las iniciativas de los gobiernos y los nuevos estudios participativos del Banco Mundial tales como “Voces de los Pobres”⁴⁴.

El 16 de febrero del 2001, la Experta independiente presentó su tercer informe el cual se centró en la expresión de los más pobres: ¿Qué tipo de contactos tienen?, ¿a quiénes expresan sus necesidades?, ¿cómo transmiten las

⁴³ A/RES/55/2, Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 8 de Septiembre del 2000.

⁴⁴ Resolución 2001/31 de la Comisión de Derechos Humanos.

instituciones estas necesidades a los gobiernos?, etc. Dicho estudio gira en torno a las posibilidad de una consulta a los más pobres y a que el dialogo interactivo que se mantiene con el BM o el FMI se prolongue a otros actores como policías, funcionarios públicos, voluntarios, etc. que se hallan en contacto directo con la población en pobreza. Además de proponer continuar en la reafirmación de la indivisibilidad y universalidad de los Derechos Humanos la experta enfatizó la importancia a) del conocimiento de los Derechos Humanos por los propios pobres, b) de la formación que tienen las personas en contacto directo con los pobres y encargadas de las decisiones políticas, c) de la utilización de la capacidad de éstas para organizarse y combatir la pobreza y d) de la necesaria movilización de una alianza mundial⁴⁵.

Posteriormente la experta realizó un informe sobre las conclusiones del seminario de expertos sobre Derechos Humanos y pobreza entre los cuales cabe destacar la necesidad de un texto sobre los Derechos Humanos y la pobreza en el que se precise la existencia de grupos vulnerables, de la pluri-dimensionalidad del fenómeno, la interrelacione que existe entre Derechos Humanos y desarrollo, etc. Sin importar nuevas obligaciones el nuevo texto incidiría más bien en la incorporación de la dimensión de los Derechos Humanos a las políticas e infraestructuras económicas⁴⁶.

Mediante la Resolución 2001/5 sobre la erradicación de la pobreza y fomento

⁴⁵ E/CN.4/2001/54, Conclusiones y Recomendaciones de la Experta independiente sobre pobreza y Derechos Humanos.

⁴⁶ E/CN.4/2001/54/Add.1, Conclusiones y Recomendaciones de la Experta independiente sobre pobreza y Derechos Humanos, Adenda 1.

de la capacidad, el Consejo Social y Económico invocó a las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas a seguir prestando apoyo, de manera coherente y coordinada, a las actividades nacionales encaminadas a dotar de medios a quienes viven en la pobreza, facilitándoles, entre otras cosas, enseñanza, medios de vida sostenible y servicios de salud y empleo⁴⁷.

El 9 de Mayor de 2001 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales presentó el documento “La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” en el que señala que la pobreza es “una condición humana que se caracteriza por la privación continua y crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros Derechos Humanos⁴⁸”.

El 4 de Diciembre de 2002, la resolución 57 /211 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los “Derechos Humanos y la extrema pobreza” insistió en que “...la existencia de situaciones de extrema pobreza generalizada obstaculiza el pleno goce y el ejercicio efectivo de los Derechos Humanos y puede en ciertas circunstancias porta atentado al derecho la vida por lo que la comunidad internacional debe otorgar una alta prioridad a la inmediata

⁴⁷ Campaña global de erradicación de la pobreza, Resolución E/RES/2001/42 del Consejo de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 27 de Septiembre del 2001, Resolución 2001/5 del Comité de Derechos Humanos.

⁴⁸ E/2002/22-E/C.12/2001/17, Declaración del Comité de Derechos Económicos Sociales y culturales sobre la pobreza y el Pacto Internacional de de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

reducción de la pobreza ...dado que la democracia el desarrollo y el resto de los Derechos Humanos son interdependientes y se refuerzan mutuamente”⁴⁹.

Posteriormente, la Resolución 2005/16 de la Comisión de Derechos Humanos del 14 de abril del 2005 reafirmó el contenido de resoluciones previas, (rotunda preocupación por la persistencia del problema, violación a la dignidad humana, la importancia de la participación de los pobres así como del recojo de la experiencia e ideas de los pobres y de aquellos que trabajan a su lado, etc.). Los siguientes informes de los Expertos independientes en el tema también continuaron destacando las dificultades del fenómeno añadiendo que la exclusión social es un componente esencial y específico de la extrema pobreza⁵⁰.

⁴⁹ Resolución 57 /211 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

⁵⁰ E/CN.4/2005/49 y E/CN.4/2006/43, Reportes del experto independiente, Mr Arjun Sengupta, sobre la cuestión de Derechos Humanos y Pobreza para la Comisión de Derechos Humanos.