

**Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador**

Programa Andino de Derechos Humanos

**Maestría en Derechos Humanos y Democracia en América
Latina**

Mención en Políticas Públicas

**EL PROGRAMA *BOLSA FAMÍLIA* Y EL DERECHO
HUMANO AL DESARROLLO EN EL GOBIERNO DE
LUIS INÁCIO LULA DA SILVA
(2004-2008)**

Danielle Senise Franco Gomes

2009

Al presentar esta tesis como uno de los requisitos previos para la obtención del grado de magíster de la Universidad Andina Simón Bolívar, autorizo al centro de información o a la biblioteca de la Universidad para que haga de esta tesis un documento disponible para su lectura según las normas de la Universidad.

Estoy de acuerdo en que se realice cualquier copia de esta tesis dentro de las regulaciones de la Universidad, siempre y cuando esta reproducción no suponga una ganancia económica potencial.

Sin perjuicio de ejercer mi derecho de autor, autorizo a la Universidad Andina Simón Bolívar la publicación de esta tesis, o de parte de ella, por una sola vez dentro de los treinta meses después de su aprobación.

Danielle Senise Franco Gomes

San Francisco de Quito, 08 de marzo de 2010

**Universidad Andina Simón Bolívar
Sede Ecuador**

Programa Andino de Derechos Humanos

**Maestría en Derechos Humanos y Democracia en América
Latina**

Mención en Políticas Públicas

**EL PROGRAMA *BOLSA FAMÍLIA* Y EL DERECHO
HUMANO AL DESARROLLO EN EL GOBIERNO DE
LUIS INÁCIO LULA DA SILVA
(2004-2008)**

Estudiante:
Danielle Senise Franco Gomes

Tutor:
Marcelo Fernando López Parra

Quito
2009

Resumen

El programa *Bolsa Família* es considerado como la principal política pública de corte social desarrollada en el marco del gobierno brasileño de Luis Inácio Lula da Silva y está orientada a garantizar el derecho a la alimentación, a la salud y a la educación de familias que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema.

El objetivo de *Bolsa Família* es remover las fuentes de privación de libertad, la miseria y pobreza de las familias beneficiarias, a través del fortalecimiento del ejercicio de los mencionados derechos, lo que representa un aporte potencial a la realización de los Derechos Económicos Sociales y Culturales y de forma indirecta, sienta bases operativas a la realización del derecho humano al desarrollo de sus beneficiarios. Este programa evade la concepción tradicional de desarrollo, direccionada simplemente al crecimiento económico y a la elevación de índices como el producto interno bruto – PIB. Esta política pública es considerada como una herramienta fundamental en la ardua tarea de disminuir las desigualdades sociales en Brasil.

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.

Artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948.

Agradecimientos

Toda labor sólo se realiza porque a lo largo del camino personas muy especiales nos brindan el apoyo necesario.

En este sentido quisiera prestar mis sinceros agradecimientos a mi madre y a Tássio Almeida porque aunque de lejos me brindaron su apoyo incondicional.

Al profesor Gino Tapparelli por el incentivo a postular a la beca de la Maestría de Derechos Humanos.

Al orientador Doctor Fernando López por la paciencia, confianza y por todas las enseñanzas impartidas.

Un agradecimiento muy especial a la profesora Gardenia Chávez por el apoyo en los distintos momentos de la tesis.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	8
CAPITULO I.....	15
EL DERECHO AL DESARROLLO COMO UN DERECHO HUMANO.....	15
1.1 Fundamentación de los Derechos Humanos y su conceptualización.....	15
1.1.1 Derechos Civiles y Políticos.....	24
1.1.2 Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	25
1.1.3 Derechos de los Pueblos o de la Solidaridad.....	26
1.2 Antecedentes del derecho humano al desarrollo.....	27
1.3 Principales elementos del contenido del derecho al desarrollo.....	41
1.4 Principales debates sobre los avances y límites del derecho al desarrollo.....	47
CAPÍTULO II.....	53
EL PROGRAMA <i>BOLSA FAMILIA</i>	53
2.1 Concepto de Políticas Públicas.....	55
2.2 Principales lineamientos del Programa Bolsa Familia.....	63
2.2.1 Alfabetización (Ministerio de Educación).....	66
2.2.2 Agricultura (Ministerio de Desarrollo Agrario).....	67
2.3 Avances del Programa Bolsa Familia.....	81
2.4 Elementos que contribuyen a garantizar el derecho al desarrollo.....	87
CONCLUSIONES.....	90
RECOMENDACIONES.....	95
BIBLIOGRAFÍA.....	97

INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas del siglo XX, se mantuvo el recrudecimiento de las desigualdades en la distribución de renta y de los elevados niveles de pobreza en Brasil, lo que hace al país, figurar entre los más inequitativos del mundo en la distribución de las tasas de ingresos. Según datos del Instituto de Investigación Económica Aplicada – IPEA¹, el 10% más rico de la población posee el 46,7% de toda la riqueza del país.

Esta situación, en gran parte, es el resultado de la herencia de injusticia social en la cual se sustenta la sociedad brasileña y que excluye a una porción significativa de su población al acceso a condiciones mínimas de dignidad y ciudadanía. A esto podemos añadir la inserción de las ideas neoliberales en el país en los años 90, que a través de la ejecución de políticas específicas, contribuyeron a empeorar las condiciones sociales de la población.

El modelo de desarrollo denominado neoliberalismo² se basa en algunos de los postulados plasmados en el *Consenso de Washington*.³ Su fundamento principal es la prevalencia de la economía de mercado como principio y fin de todo comportamiento

¹ <http://www.ipea.gov.br>. Consultado en 10.08.08

² Práctica económica que rechaza la intervención del Estado en la economía y deja el mercado autorregularse. Entre las principales características de este pensamiento está la libre competencia y las privatizaciones.

³ Conjunto de medidas formuladas por economistas de las instituciones financieras con sede en Washington, a ejemplo del FMI y Banco Mundial, que pasaron a ser “recetadas” para promover el ajuste macro económico de los países emergentes. El consenso se basó en cinco ejes: a) Equilibrio presupuestal, a través de la reducción de los gastos; b) Apertura comercial mediante la reducción de tarifas de importación y la eliminación de barreras no tarifarias; c) Liberalización financiera centrada en la reformulación de las reglas que limitan el ingreso de capital extranjero; d) Privatización de empresas y servicios públicos; e) Eliminación de los instrumentos de intervención del Estado en las políticas internas.

individual y colectivo, al cual están subordinados los gobiernos, las instituciones jurídicas, la cultura y por ende la vida de las personas.

En este marco no se observa una preocupación de fondo relacionada con la distribución de los bienes producidos por el desarrollo o por la garantía del cumplimiento de los derechos humanos. El neoliberalismo se apoya en la visión de que una sociedad será más desarrollada en tanto disponga de más bienes y servicios.

Obedeciendo esta lógica, cualquier sacrificio es válido en nombre del crecimiento económico. Se acepta, la exclusión social y la pobreza como un mal necesario. El bienestar del ser humano no figura entre las preocupaciones del desarrollo; se concibe a la persona como un medio en este proceso.

En este escenario cobra importancia el derecho humano al desarrollo. El cual plantea que el desarrollo debe ser entendido como un fenómeno multidimensional que tiene como objetivo la constante mejora de las condiciones de vida de todas las personas.

Esta concepción representa un salto cualitativo porque hombres y mujeres pasan de ser considerados medios a convertirse en fin último del desarrollo. Por lo tanto, este obtiene legitimidad social, siempre y cuando, contribuya a mejorar la calidad de vida de los sujetos.

Este modelo de desarrollo más equitativo exige el cumplimiento de todos los derechos humanos y demanda a los estados la creación de políticas públicas orientadas a garantizar estos derechos, a fin de que los individuos puedan desarrollar sus potencialidades, vivir según sus concepciones y en armonía con el medio ambiente.

Circunscrito en esta racionalidad, en el año 2004 fue desarrollado en Brasil por el gobierno de Luis Inácio Lula da Silva, el programa de transferencia de renta⁴ *Bolsa Família*⁵; cuyo objetivo es brindar a sus beneficiarios, condiciones para emanciparse de la situación de privación en que se encuentran, a través de la transferencia monetaria y la garantía del cumplimiento del derecho a la alimentación, a la educación y a la salud.

El programa *Bolsa Família* es la acción más importante de *Hambre Cero*⁶ y está direccionado a las familias en situación de vulnerabilidad socioeconómica; busca combatir la miseria, la exclusión social, y generar la emancipación de sus beneficiarios.

Este programa nace de la unificación de todos los programas de transferencia de renta desarrollados en el gobierno Fernando Henrique Cardoso – FHC.⁷ Actualmente, constituye el mayor programa de transferencia con condicionamientos desarrollado en el mundo.

⁴ Son programas orientados a la garantía de una renta mínima a las familias de bajo ingresos. Parte del supuesto de que el brindar a las familias una renta, posibilita que estas mantengan sus hijos en la escuela, disminuyendo así las tasas de trabajo infantil. La idea subyacente es que al elevar el nivel educativo de niños y niñas, así como brindarles atención en salud, les permitirá ampliar sus capacidades, interrumpiendo el ciclo vicioso de la reproducción de la pobreza. Estos programas asumen distintas denominaciones, alternando entre programas de renta mínima, y recientemente, programas de transferencia de renta. Para autores como Potyara Pereira (2002), Lavinias (2002), el origen de este tipo de programa se remonta a Gran Bretaña en el siglo XVIII, con la promulgación de la *Speenhamland Law* de 1795. Que se trata del primer programa de transferencia de renta conocido en la Europa industrial.

⁵ La terminología *Beca Família* sería la traducción más adecuada del término en portugués *Bolsa Família*.

⁶ Estrategia impulsada por el gobierno federal, que consiste en un conjunto de programas y proyectos que buscan la inclusión social de las familias brasileñas que viven por debajo de la línea de la pobreza, así como garantizar el derecho humano a la alimentación de estas. El programa *Hambre Cero* articula la política de seguridad alimentaria con políticas de generación de empleo y renta, mejora de los niveles de escolarización; el acceso a la salud y al agua; todo esto en el marco de los derechos humanos. En este sentido, la consecución del programa se da a través de varios ministerios que a su vez desarrollan políticas sociales consecuentes con las directrices de *Hambre Cero*. Es posible decir, que este programa es un paraguas de donde se desprenden varias iniciativas orientadas a la inclusión social de las mencionadas familias. véase <http://www.fomezero.gov.br/o-que-e> . Consultado en 20.08.08.

⁷ En el último año de su gobierno Fernando Henrique Cardoso creo varios programas de transferencia de renta tales como: Bolsa Escola, Cartão Alimentação (tarjeta alimentación), Auxílio Gas (Auspicio para la compra de bombonas de gas) entre otros.

Los gestores de *Bolsa Família* entienden que la unificación del programa era necesaria “*porque la pobreza no es un fenómeno sectorial aislado, y para enfrentarla es necesario articular programas de transferencia de renta con el acceso a servicios públicos básicos.*”⁸

Según datos del Ministerio de Desarrollo Social y Combate del Hambre⁹ – MDS, el programa beneficia cerca de 11 millones de familias. Su financiamiento proviene de los recursos del Estado brasileño y del Banco Mundial. Para el año 2009 el volumen de recursos presupuestado es de 12 billones de reales —6 mil millones de dólares—, lo que representa un incremento del 10% en relación al monto del año anterior.

Ahora bien, es preciso tener en cuenta que los programas de transferencia creados en el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, tenían como finalidad amortiguar los impactos de las políticas de estabilización macroeconómica puestas en práctica en los años de 1990.

Esto se evidencia por la forma en como estos programas fueron manejados. Primero, cada programa estaba bajo ingerencia de distintos ministerios que desarrollaban acciones independientes. Además, cada ministerio tenía su propia lista de beneficiarios, lo que favorecía a la sobreposición de beneficios y por tanto a la corrupción. Por último, y no menos importante, representaba un mayor gasto público mantener esta estructura burocrática y desarticulada.

⁸ Brasil, Ministerio de Desarrollo Social y Combate del Hambre. Disponible en http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/o-que-e/. Consultado en 10.08.08. Las traducciones de las citas en este trabajo son libres y de responsabilidad del autor.

⁹ <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/>. Consultado en 15.01.09.

La falta de articulación entre los programas de transferencia de renta, creados por la gestión de Cardoso, revela una ausencia de compromiso del gobierno para desarrollar medidas de impacto social que sean capaces de transformar la realidad de los beneficiarios.

Expresa también que estos programas eran acciones meramente asistencialistas, compensatorias, insuficientes y amortiguadoras de conflictos sociales ya que los individuos que recibían el auspicio del Estado no se volvían una amenaza pues obtenían algún tipo de compensación, aunque esta no fuera la más adecuada para mejorar su situación, si disminuía la posibilidad de acciones que amenazaran los intereses de ciertos grupos de poder —terratenientes y el capital financiero— quienes conferían legitimidad a este gobierno.

El programa *Bolsa Família* se aleja de las políticas de carácter compensatorio desarrolladas bajo la lógica neoliberal y representa un avance sustancial en materia de desarrollo social porque se articula con un conjunto de políticas destinadas a construir las llamadas puertas de salida de la pobreza. Estas son las acciones orientadas a la emancipación de las familias beneficiarias. Tienen como principales ejes el fortalecimiento del ejercicio de los derechos sociales y la generación de trabajo y renta.

Se puede argumentar que *Bolsa Família* es una política de acción afirmativa o discriminación positiva orientada a garantizar derechos, en particular el derecho a la alimentación, educación y salud direccionada a un conjunto significativo de la población brasileña, que debido a las estructuras inequitativas de esta sociedad, tenía dificultad para acceder a estos derechos.

Al reforzar el ejercicio de los derechos sociales de estos brasileños *Bolsa Família* contribuye al rescate de la ciudadanía y al fortalecimiento del sentido de pertenencia a esta sociedad y representa un aporte al cumplimiento de los DESC.

Es relevante mencionar que la política pública está bajo la ingerencia del Ministerio de Desarrollo Social – MDS, es decir, se creó un ministerio especial para coordinar el Programa y pensar estrategias orientadas a mejorar la calidad de vida de los beneficiarios.

El presente documento se dedica al estudio y análisis del *Programa Bolsa Família* porque reconoce su importancia como un instrumento que contribuye a la garantía de derechos; a la mejora en las condiciones de vida de millones de familias así como de los indicadores sociales de Brasil.

La propuesta es realizar una aproximación analítica y descriptiva de *Bolsa Família* a partir del derecho humano al desarrollo.

Los cuestionamientos utilizados como guías para la consecución del objetivo planteado fueron: ¿Qué concepto de desarrollo se puede encontrar en el programa *Bolsa Família*? ¿Cómo este programa garantiza la efectivización del derecho humano al desarrollo?

La opción por este derecho humano se explica porque se acredita que él aporta a una visión alternativa y más integral a la idea de desarrollo. A su vez, esta visión evade la concepción hegemónica basada simplemente en determinantes de fondo económico.

Para una mejor comprensión de los lectores y las lectoras, el documento se encuentra dividido en dos capítulos. En el primero, se hace una breve discusión sobre la

fundamentación y conceptualización de los derechos humanos, como plataforma para el entendimiento del derecho al desarrollo. Luego, se discute los principales lineamientos del derecho humano al desarrollo. No se tiene como objetivo hacer un análisis exhaustivo de este derecho, sino más bien, colocar los elementos que serán tomados como base para el análisis de la política pública.¹⁰

El segundo capítulo, está dedicado al análisis del *Programa Bolsa Familia* a partir de elementos que se desprenden del derecho al desarrollo tales como: el enfoque de género, la participación popular y el derecho a la autodeterminación. Estos elementos serán ubicados a medida que se examina la estructura de la política pública. Al final de este apartado, se sitúa algunos puntos que se consideran importantes para la garantía del derecho al desarrollo.

Al señalar estos términos se pretende aportar elementos a un debate que exige mayor reflexión por parte de los estudiosos de este derecho y de la propia academia.

Para la consecución de este trabajo se tomó los aportes de varios autores, entre los cuales se destacan Felipe Gómez Isa, Arjun Segpunta y Amartya Sen.

¹⁰ A lo largo del documento se utilizará la terminología política pública como sinónimo del programa *Bolsa Familia*.

CAPITULO I

EL DERECHO AL DESARROLLO COMO UN DERECHO HUMANO

"El derecho al desarrollo es la medida del respeto de todos los derechos humanos. Ése debería ser nuestro objetivo: una situación en que a todas las personas se les permita acrecentar al máximo sus posibilidades, y contribuir a la evolución de la sociedad en su conjunto."¹¹

El presente capítulo está dedicado a dos apartados: la fundamentación y conceptualización de los derechos humanos y los lineamientos principales del derecho humano al desarrollo. A pesar de lo mucho que se ha escrito sobre estos temas, es conveniente hacer una breve introducción que permita al lector o lectora ubicar aquellas categorías provenientes del enfoque del derecho humano al desarrollo, que serán utilizadas a lo largo del trabajo y que se plantean analizar en el *Programa Bolsa Família*, implementado por el gobierno de Lula da Silva en 2003.

1.1 Fundamentación de los Derechos Humanos y su conceptualización

La fundamentación de los derechos humanos busca responder de forma válida al cuestionamiento filosófico, político y jurídico de esencial relevancia entrañado en las preguntas: ¿qué son los derechos humanos y por qué deben ser respetados?

En términos generales, para los iusnaturalistas,¹² los seres humanos tienen derechos que son inherentes a su condición humana; bajo esta perspectiva, los derechos

¹¹ Kofi Annan, ex Secretario General de las Naciones Unidas.
<http://www.un.org/spanish/hr/50/dpi1937f.htm>

¹² Teoría filosófica del derecho que defiende que toda persona adquiere sus derechos naturales al nacer. Tiene como principales representantes a John Locke, Hugo Grocio, Johannes Althusius, Jean Jacques Rousseau y David Hume entre otros.

humanos son una consecuencia normal del orden jurídico, cuya base se asienta en la naturaleza humana.

En oposición, los positivistas¹³ defienden que todos los derechos son otorgados por el Estado y son el resultado de su actividad normativa, por lo tanto, no es posible exigirlos mientras no estén positivados.

En conclusión los iusnaturalistas, consideran los derechos de la persona humana como el reconocimiento de algo pre-existente, mientras que para los positivistas son una concesión, un otorgamiento del Estado.

Al analizar la fundamentación absoluta de los derechos humanos, defendida por los iusnaturalistas, Noberto Bobbio plantea que ésta es imposible e infundada; sustenta que es irrealizable hallar un fundamento absoluto a prueba de críticas razonables que se imponga como dato ontológico e irrefutable de los derechos humanos.¹⁴

Así, el jurista italiano plantea que la fundamentación de los derechos humanos es un tema resuelto una vez que gran parte de los estados se adhirieron a los más importantes tratados internacionales de derechos humanos y con esto reconocieron su importancia.

En este sentido, Bobbio asevera que “*el problema básico de los derechos humanos no es tanto de justificarlos sino el de protegerlos.*”¹⁵

¹³Teoría filosófica del derecho que plantea que los derechos humanos sólo existen en tanto y cuanto aparecen recogidos en las normas positivas, siendo una pura utopía pensar en una previa existencia de los mismos en igual medida que es utópica la creencia de un orden jurídico que no sea el positivo. Los principales representantes son John Austin, Hans Kelsen y Herbert Lionel Hart.

¹⁴ Bobbio, Noberto, *El Tiempo de los Derechos*, Madrid, Editorial Sistema. 1991.

¹⁵ *Ibid.*, p. 61.

No obstante, al diluir la discusión filosófica sobre la fundamentación de los derechos humanos y considérala resuelta, por el hecho de que los estados suscribieron los tratados internacionales, el autor no considera la vinculación entre teoría y praxis, la constante producción de conocimiento y que ésta es una dimensión del poder.

Dicho de otra manera, una sólida y clara fundamentación de los derechos humanos es de extrema importancia en la justificación, la promoción y la defensa de éstos, tanto como las acciones de protección.

Lejos de ser un tema resuelto, sin embargo en un intento de aproximación a la fundamentación de los derechos humanos, se cita al jurista brasileño Fabio Comparato que sostiene:

El fundamento de la titularidad de los derechos humanos radica en la existencia del hombre, sin la necesidad de otro argumento. Porque los derechos humanos son derechos propios de todos los hombres, en cuanto persona humana, a distinción de otros derechos, que sólo existen y son reconocidos en función de particularidades individuales o sociales del sujeto. Se trata, en síntesis, por su propia naturaleza de derechos universales y no localizada o diferenciada.¹⁶

Se suscribe al planteamiento de Konder Comparato, el fundamento principal de los derechos humanos: la existencia de la persona humana. Cualquier esfuerzo debe ser realizado a fin de salvaguardarla, porque en sí misma, representa un valor absoluto, es decir, un fin y nunca un medio para la consecución de otros propósitos.

La naturaleza humana otorga titularidad a estos derechos universales, inviolables e irrenunciables; por tanto al encontrar allí su fundamentación, deducimos que no

¹⁶ Comparato, Fábio Konder, *Fundamentos dos Direitos Humanos*, Estudos Avançado da Universidade de São Paulo, USP, 1997. p 19.

pertenecen al hombre por una disposición estatal, sino que le pertenecen por el sólo hecho de ser persona humana.

La tesis historicista aporta mucho en este debate, esta sostiene que si bien es cierto que los fundamentos de los derechos humanos radican en la condición humana por lo tanto, son inalienables y preexistentes —lo que hace posible identificar una convergencia con la tesis iusnaturalista—, se debe recordar que los derechos humanos son condicionados por circunstancias historias y sociales concretas donde el ser humano, como sujeto histórico, va a construyendo sus derechos y una parte de esto es el reconocimiento jurídico, que representa un paso transcendental, porque permite identificar responsables por la garantía de estos derechos y delinear medidas y políticas tendientes a lograr su vigencia de forma irreversible.

Lo que se plantea aquí es que, si bien el reconocimiento jurídico de los derechos humanos por parte de los estados representa un avance, éstos no pueden tener su fundamento exclusivo en el derecho positivo, porque el ser humano tiene la facultad de tener derechos por su condición humana. Además, lo que respalda y fundamenta los derechos humanos es el concepto de dignidad humana,¹⁷ calidad intrínseca al ser humano que brota de su naturaleza misma, sin importar las condiciones étnicas, geográficas, económicas o políticas de este. Y por ello este concepto es superior y anterior a cualquier legislación positiva.

¹⁷ La idea de dignidad humana evoluciona y se amplia como resultado de las circunstancias históricas y sociales, así, el propio hombre en cuanto sujeto histórico va definiendo y ampliando los alcances de dicha dignidad.

De aquí se infiere que cuando un ordenamiento jurídico positivo otorga derechos humanos, en realidad no hace otra cosa que reconocer derechos ya existentes e independientes de lo que establece el orden jurídico en cuestión.

Es importante tener en cuenta, que ninguna de las tesis acerca de la fundamentación de los derechos humanos ha establecido una unidad de concepciones irrefutable al respecto. Sin embargo, cada una de ellas aporta elementos que parecieran apuntar en esta dirección.

La conceptualización sobre los derechos humanos está en estrecha relación con las discusiones de su fundamentación, forma parte de los debates contemporáneos más importantes de las últimas décadas.

Este concepto puede ser definido a partir de dos aspectos. El primero, trata el análisis de los fundamentos iniciales de estos derechos, siendo tema de gran relevancia para la filosofía, sociología y la ciencia política contemporánea “[...] *cada una de ellas se relaciona con los restantes, pero puede adoptar por separado.*”¹⁸

El segundo aspecto se relaciona con la forma de abordar jurídicamente esta categoría de derechos, que a su vez se vincula directamente con el conjunto de tratados, convenios y legislaciones cuyo objetivo principal es la definición y regulación de los mecanismos nacionales e internacionales, que garantizan los derechos de la persona humana.¹⁹

¹⁸ Bobbio, Norberto, *La era de los derechos, en el tercer ausente*, Madrid, Editorial Cátedras, 1997. p.155.

¹⁹ Correia, Thereza Rachel Couto, “Considerações Iniciais sobre o Conceito de Direitos Humanos”, en *Revista Pensar*, Volumen 10, n.º 10. Fortaleza, 2005. p. 99.

La expresión *derechos humanos* puede referirse a situaciones políticas, sociales, culturales e históricas que se diferencian entre sí. De ahí que este concepto asume un carácter fluido, abierto y de continua redefinición. Por lo tanto, es imposible contar con un concepto único de derechos humanos. No obstante, es importante precisarlo porque su definición revela desde dónde uno plantea el sentido, alcance y defensa de estos derechos.

Desde ese punto de vista, serán citadas algunas de las posturas que se considera explican con claridad su alcance conceptual.

Para Santiago Nino²⁰ los derechos humanos pueden ser comparados a los más grandes inventos de nuestra civilización, así como fue considerado el desarrollo de los recursos tecnológicos, los derechos humanos son una de las principales herramientas para evitar catástrofes devenidas de la fragilidad biológica del ser humano y de la inestabilidad del entorno ecológico, provocadas por actividades predatorias del hombre.

Jack Donnelly destaca que “*los derechos humanos son literalmente los derechos que una persona posee por el simple hecho de que es un ser humano: droits de l’homme, Menschenrechte, los derechos del hombre.*”²¹. Siguiendo la misma idea, Pedro Nikken a su vez plantea:

Todo ser humano, por el hecho de serlo, tiene derechos frente al Estado, derechos que éste, o bien tiene el deber de respetar y garantizar o bien está llamado a organizar su acción a fin de satisfacer su plena realización. Estos derechos, atributos de toda persona e inherente a su

²⁰ Nino, Carlos Santiago, *Introducción, en Ética y Derechos Humanos*, Argentina, Editorial Astrea. 2ª Edición. 2005. p. 13.

²¹ Donnelly, Jack, *Derechos Humanos Universales: en teoría y en la práctica*, traducción por Ana Isabel Stellino, México, Ediciones Gernika. 1994. p.23.

dignidad, que el Estado está en el deber de respetar, garantizar o satisfacer son los que hoy conocemos por derechos humanos.²²

De la cita se desprenden dos elementos. Primero, la inherencia, es decir, los derechos están más allá de cualquier ley, orden o autoridad. Segundo, que se afirman frente al Estado, en otras palabras, son obligaciones positivas básicas para la realización de la persona humana y que el papel del Estado es garantizar su cumplimiento. Ambos elementos son constitutivos del pensamiento iusnaturalista.

Los derechos humanos son universales, integrales, indivisibles y progresivos. Son universales porque pertenecen al conjunto de la humanidad. Son integrales e indivisibles, puesto que no se puede pensar la vigencia de unos derechos y el desconocimiento de los otros.

La indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos fueron planteadas por primera vez, en la Conferencia de Derechos Humanos de Teherán, en 1966. Posteriormente endosada por la Resolución n.º 32/130 de 1977, de las Naciones Unidas “[...] *todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes.*”²³, y fue reiterada en la Declaración de Viena de 1993 en el artículo 5.º que sostiene:

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. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos

²² Nikken, Pedro, *Sobre el concepto de derechos humanos*, Seminario sobre Derechos Humanos/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Unión Nacional de Juristas de Cuba. San José, IIDH. 1997. p.23.

²³ ONU, Resolución n.º 32/130 *Distintos Criterios y Medios Posibles dentro del Sistema de las Naciones Unidas para Mejorar el Goce efectivo de los Derechos Humanos y la Libertades Fundamentales*, 1977. Tomado de <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/32/ares32.htm>. Consultado en 06.11.08.

patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos y culturales de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.²⁴

Los derechos humanos son progresivos porque el desarrollo de la civilización, la historia de las sociedades y sus conflictos, exige para el reconocimiento efectivo de la dignidad humana, la formulación cada vez más amplia, compleja y perfectible del contenido de los derechos.²⁵

Asimismo es posible decir que los derechos humanos son históricos, porque la propia dinámica de la sociedad forja la ampliación del catálogo de éstos como se ha mencionado anteriormente.

A nivel doctrinario, existe una gran variedad de criterios para categorizarlos según sean de carácter histórico, político, jurídico entre otros. Sin embargo, la clasificación más difundida es la que distingue tres generaciones de derechos²⁶:

- Derechos civiles y políticos
- Derechos económicos, sociales y culturales
- Derechos de los pueblos o de la solidaridad

Esta es una clasificación convencional, puesto que la concepción contemporánea de los derechos humanos es de concebirllos como interdependientes e interrelacionados. Estas generaciones de derechos están planteadas desde una visión de evolución histórica

²⁴ ONU, *Declaración y Programa Acción de Viena*, Artículo 5, 1993. Tomado de [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument). Consultado en 10.09.08.

²⁵ UNESCO – ALDHU, *Manual de Educación Popular en Derechos Humanos*, Quito, 1988. p.52.

²⁶ *Ibíd.*, p.45.

y no en el sentido biológico, puesto que una generación de derecho no suplanta la otra, sino que se complementan.

De hecho, la crítica que se hace a dicha clasificación es que ésta contribuye a una desigualdad de la protección de los derechos humanos. En otras palabras, la clasificación en generaciones promueve una idea de jerarquía. De ahí, hay una tendencia a conferir mayor normatividad y protección a los derechos civiles y políticos que a los derechos sociales, económicos y culturales.

La principal diferencia que señalan los partidarios de esta doctrina reside en la distinción entre obligaciones negativas y positivas. Pese que todos los derechos humanos compartan de características similares, tradicionalmente se entiende los derechos civiles y políticos como derechos de abstención o de no interferencia del Estado –abstenerse de matar, de torturar, de violar correspondencias–. No implica la erogación de fondos para su cumplimiento.

A su vez, los derechos económicos, sociales y culturales exigirían obligaciones positivas –prestaciones de salud, educación, vivienda, agua potable–. Su cumplimiento depende de la disposición de fondos públicos, y por ello el poder judicial no podría imponer al Estado su cumplimiento.

En cambio, Víctor Abramovich y Christian Courtis, argumentan que todos los derechos para su efectividad requieren obligaciones positivas y negativas. En línea con esta idea, proponen un esquema interpretativo consistente en el señalamiento de niveles de obligaciones estatales, independientemente de la adscripción al conjunto de derechos civiles y políticos o al de derechos sociales.

Así, todos los derechos abarcan obligaciones de *respetar*, obligaciones de *proteger*, obligaciones de *asegurar* y obligaciones de *promover*.

Las obligaciones de *respetar* se definen por el deber del Estado de no injerir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto de derechos. Las obligaciones de *proteger* consisten en impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de *asegurar* suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no pueda hacerlo por sí mismo. Las obligaciones de *promover* se caracteriza por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien.²⁷

En definitiva, se puede aseverar que ninguna categoría de derechos es per se menos o más exigible. Sino que cada derecho humano le corresponde distintos tipos de obligaciones. Esta idea, también está presente en la Declaración de Quito.²⁸ La exigibilidad de los derechos sociales es más una cuestión de voluntad política que propiamente de la naturaleza de la obligación que éstos reclaman.

No obstante, a continuación se describirá la clasificación convencional de los derechos humanos, a modo de ubicar sus características principales y los acontecimientos que incidieron en su conformación. Se acredita que ésta posee un valor didáctico, puesto que facilita al estudio de estos derechos porque induce a la idea de historicidad.

1.1.1 Derechos Civiles y Políticos

Considerados de primera generación, son derechos individuales y el resultado de las teorías filosóficas, iluministas y liberales producto de las luchas burguesas contra el

²⁷ Abramovich, Víctor y Coutiris, Christian, “Apuntes sobre la Exigibilidad Judicial de los Derechos Sociales” en *Derechos Sociales: instrucciones de uso*, México - DF, Editorial Fontamara S.A, 2003, p.59.

²⁸ Declaración de Quito, *Principios sobre la Exigibilidad y Realización de los DESC*, “principio 21”, Quito, 1998. Disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/la/declaraciones/quito.html>. Consultado en 12.03.09.

absolutismo que dominaron el mundo occidental en el siglo XIX. Estos derechos son los primeros en aparecer en los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales. Esta categoría cuenta con la consagración y protección mayor en el ordenamiento jurídico internacional.

Tiene como titular al individuo; son derechos de oposición a la interferencia del Estado en la esfera privada de las personas, en otras palabras, son garantías de que el poder político no puede restringir las libertades genéricas del individuo. Expresa el principio de libertad.

1.1.2 Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Estos derechos pertenecen a la segunda generación; fueron inspirados por el socialismo y son fruto de las luchas obreras que confrontaban al capitalismo industrial en los inicios del siglo XX. Su esencia es el principio de igualdad.

Los derechos económicos y culturales necesitan la intervención del Estado para su ejecución. Su finalidad es garantizar el bienestar económico; una real y progresiva justicia social y el acceso pleno a los beneficios de la cultura y de la educación.

Estos derechos han sido incorporados, por primera vez, en los textos normativos de la Constitución mexicana en 1917 y de la Constitución alemana de Weimar en 1919.

En Brasil, la primera Constitución en incorporarlos lo hizo en 1934.²⁹

²⁹ Influenciada por la Constitución de Weimar, la constitución brasileña de 1934 confirió gran destaque a las cuestiones sociales. Hubo un incremento en la participación popular en los procesos políticos. Entre las principales disposiciones de éste texto constitucional estaba: el voto secreto, el voto femenino, la prohibición del trabajo infantil, prohibición de la diferencia de sueldo para un mismo trabajo, por motivos de edad, sexo, nacionalidad o estado civil entre otras disposiciones.

1.1.3 Derechos de los Pueblos o de la Solidaridad

Pertencen a la tercera generación; son forjados en los años 70 en el marco de sociedades cada vez más complejas, marcadas por guerras, desigualdades entre naciones, pobreza y hambrunas. Su principio es la fraternidad o solidaridad.

Estos derechos son identificados como el derecho a la paz, al desarrollo, al medio ambiente sano y a gozar del patrimonio común de la humanidad, entre otros. La titularidad de estos derechos reside en los individuos y en los grupos humanos como la familia, la nación y la humanidad en sí. Evoca los esfuerzos de los estados a nivel nacional e internacional —a través de la cooperación— para su real aplicación.

Su reconocimiento carece de consagración jurídica y sus garantías todavía están en la etapa de elaboración. *“Si bien, el derecho al desarrollo y el derecho a gozar del patrimonio común de la humanidad han gozado de un cierto reconocimiento jurídico internacional; en cambio el derecho al medio ambiente o el derecho a la paz están todavía en fase muy temprana de consagración.”*³⁰

Las tres generaciones de derechos humanos mencionadas plasman los ideales difundidos por la Revolución Francesa de 1789: igualdad, libertad y fraternidad, que en su acepción moderna se convierte en solidaridad.

Se puede aseverar que el ideal de hombre libre, en el ejercicio de sus libertades, exige de ciertas condiciones para ejercer y disfrutar de todos los derechos humanos, en cuanto estos son universales, indivisibles e interdependientes. Es más, si la condición humana otorga derechos, conforme se ha defendido en este documento, es necesario la

³⁰ Gómez Isa, Felipe. “El Derecho al Desarrollo como un Derecho Humano”, en *Revista Aportes Andinos*, 2002. p. 7. Disponible en <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista3/articulos/felipegomez.htm>. Consultado en 10.11.08.

creación de un ambiente favorable al ejercicio de estos derechos por parte de hombres y mujeres, en otras palabras, una sociedad más justa.

Entre esos derechos figura el derecho al desarrollo, tal como lo afirma la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, fruto de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en dicha ciudad. Este derecho propone que todo individuo debe estar en condiciones de poder desarrollar al máximo sus capacidades y sentirse libre y digno de sí mismo. A continuación, se discutirá, someramente, los principales lineamientos del derecho humano al desarrollo.

1.2 Antecedentes del derecho humano al desarrollo

El concepto de desarrollo deriva de las ciencias naturales y presenta una carga valorativa que abarca un cambio que tiende a modificar determinadas condiciones existentes, implica también la noción de un proceso que se valora positivamente como el paso de algo deficiente hacia algo más completo y acabado en relación a su versión anterior.³¹

De acuerdo a Gustavo Esteva³² la idea hegemónica occidental de desarrollo difundida por Estados Unidos y basada en el crecimiento económico, en la explotación de la naturaleza, la industrialización, la urbanización y el consumismo entre otros, fue inaugurada en 20 de enero de 1949, por el presidente Harry Truman.

³¹ Contreras Nieto, Miguel Ángel, *El Derecho al Desarrollo como Derecho Humano*, México, Editorial Reyes y Dávila. 2000.

³² Esteva, Gustavo, *Diccionario del Desarrollo*, Tomado de http://www.logoslibrary.eu/pls/wordtc/new_wordtheque.w6_start.doc?code=60048&lang=ES. Consultado en 06.11.08.

Con la difusión de esta idea de desarrollo Estados Unidos logró consolidar su hegemonía a nivel mundial y todas las relaciones Norte-Sur pasaron a ser concebidas a partir de este marco.

Las críticas que se hacen a este concepto de desarrollo es que él suplanta todo; cualquier concepción de desarrollo que no comparta sus planteamientos se categoriza bajo el estigma del subdesarrollo, llevándonos a pensar que sólo hay una forma de desarrollo posible.

Este concepto se basa fundamentalmente en la explotación de los recursos naturales, lo que conduce al planeta hacia problemas ambientales de magnitudes globales. Además, su carácter homogeneizante encamina a las naciones que lo ejecutan a una pérdida de diversidad y creatividad cultural. En definitiva, este modelo de concebir el desarrollo se caracteriza por una visión marcadamente individualista y mercantil de la realidad humana; no entraña una preocupación por las enormes desigualdades económicas y sociales existentes en la contemporaneidad.

Esto pone en relieve la necesidad de realización de los derechos humanos, en especial del derecho humano al desarrollo, cuyo objetivo es sentar las bases para un desarrollo fraterno y comprometido con el mejoramiento sustentable del bienestar social, económico y político de todos los individuos y pueblos.

La concepción del desarrollo como un derecho humano y su reconocimiento como tal, es el resultado de un largo proceso de debate conceptual llevado a cabo en las Naciones Unidas.

El proceso de descolonización del continente africano en los años 60, y el consiguiente nacimiento de nuevos estados, que se encontraban en una situación de usurpación de sus bienes por las naciones europeas, incidió en el reconocimiento de la necesidad de concebir al desarrollo como un proceso integral, más allá de la visión economicista hegemónica, que se caracteriza por la prevalencia del factor económico por encima de las necesidades sociales, de las manifestaciones culturales, y de los requerimientos ambientales entre otros.

Desde entonces el concepto de desarrollo pasa a incluir ingredientes de tipo cualitativo como el social y el cultural, y va a tener una vinculación más estrecha con los derechos humanos. Por tanto, se asume que no cabe un verdadero desarrollo, si no se produce un avance y una profundización en el goce y en el disfrute de estos derechos y de las libertades fundamentales. Fruto de este proceso es la conformación del derecho humano al desarrollo.³³ (F. Gómez Isa, 1999: 22 – 29).

En la misma línea de reconocer la íntima relación existente, entre derechos humanos y desarrollo incide la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, que en su artículo segundo propugna que “[...] *el progreso social y el desarrollo en lo social se fundan en el respeto de la dignidad y el valor de la persona humana y deben asegurar la promoción de los derechos humanos y la justicia social*”.³⁴

³³ Gómez Isa, Felipe, *El Derecho al Desarrollo como un Derecho Humano en el Ámbito Internacional Jurídico*, Bilbao, Universidad de Deusto. 1999. pp. 22 - 29.

³⁴ ONU, *Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social*. Artículo 2, 1969, Tomado de http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/m_progre_sp.htm. Consultado en 15.11.08.

Según a Felipe Gómez Isa,³⁵ la globalización y la interdependencia de la sociedad de la época, de los años 70 también contribuyeron en la percepción por parte de los Estados de problemas a escala global y cuya solución implicaba esfuerzos coordinados:

Este cambio también ha dejado sentir su influencia en la teoría de los derechos humanos, que cada vez se va a orientar más hacia los problemas y necesidades concretas de la nueva categoría de países que había aparecido en la escena internacional, los países en vía de desarrollo.³⁶

La resolución 1515 de la Asamblea General de la ONU de 1960 señaló el rol de la ONU respecto a los problemas del desarrollo, considerando que su deber era contribuir para el progreso económico, social y cultural de los países. En esa línea, fue proclamado en el año de 1961 el primer decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

En el año de 1965, fue creado el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, cuya función es: apoyar los esfuerzos nacionales encaminados a conseguir el desarrollo humano sostenible, erradicar la pobreza, regenerar y proteger el medio ambiente, crear empleo y favorecer la participación de las mujeres.

Posteriormente, la Declaración de Río, fruto de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, llevada a cabo en 1992, en la mencionada ciudad, hace que el desarrollo adquiera una nueva dimensión: la sostenibilidad, cuyo significado consiste en que el modelo de desarrollo reivindicado por la humanidad debe garantizar no sólo la satisfacción de las necesidades y el bienestar de las generaciones presentes sino también de las generaciones futuras.

³⁵ Gómez Isa, Felipe, *El Derecho al Desarrollo entre la Justicia y la Solidaridad*, Bilbao, Cuadernos de Deusto de Derechos Humanos, 1998. pp. 15-16.

³⁶ *Ibíd.*, p. 13

Conforme el principio nº 3 de esta Declaración “*el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras*”.³⁷

Por este motivo, se exige un uso racional y no abusivo de los recursos naturales, a fin de que el derecho al desarrollo humano y sostenible refleje la necesaria compatibilidad entre el respeto al medio ambiente y la aspiración de los pueblos, y por lo tanto, de los individuos que los conforman; de lograr el pleno reconocimiento y el efectivo cumplimiento de los derechos humanos y las libertades fundamentales.³⁸

En este sentido, las Naciones Unidas reconoce que las actividades encaminadas a promover el derecho humano al desarrollo deben estar acordes con las necesidades ecológicas del planeta.³⁹ Es más, señala que “*los niveles de producción y consumismo de los países esencialmente capitalistas no son exportables a nivel mundial, ni susceptibles de universalización dada la actual situación del medio ambiente*”.⁴⁰

Ahora bien, el reconocimiento por las Naciones Unidas de que el modelo de desarrollo hegemónico no es referencia para las demás regiones del planeta, representa un salto cualitativo porque reconoce los límites de éste modelo, que ella misma otrora ayudó a difundir.

³⁷ONU, *Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y Desarrollo*, 1992. Tomado de <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/riodeclaration.htm>. Consultado en 10.11.08.

³⁸ Sánchez, Nicolás Angulo, *El Derecho al Desarrollo frente a la Mundialización del Mercado*, Madrid, Editorial IEPALA, 2005. p. 13.

³⁹ Gómez Isa, Felipe, “El Derecho al Desarrollo como un Derecho Humano”, en *Revista Aportes Andinos*, 2002. p. 14 - 15. Disponible en <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista3/articulos/felipegomez.htm>. Consultado en 10.11.08.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 15.

Sin embargo, hay una cuestión de fondo que no es abordada y esto lo plantea Arturo Escobar⁴¹ oportunamente cuando habla de la *colonización de la realidad*. Los límites de este modelo de desarrollo no radican sólo en la degradación del medio ambiente, sino también en la construcción de un discurso, que todavía habita el quehacer político de los países el cual niega otras formas de organizaciones sociales y otras cosmovisiones. En este sentido, la degradación del medio ambiente es una de las expresiones de este modelo.

Asimismo, este modelo hegemónico de desarrollo que actualmente se plasma en el modelo neoliberal, es uno de los principales responsables del recrudecimiento de la pobreza, desigualdad y exclusión social que aqueja a millones de persona alrededor en el mundo.

En este escenario, marcado por un desarrollo hegemónico y cruel, que el derecho humano al desarrollo plantea las bases de un desarrollo con rostro humano, cuya fundamentación se encuentra en la equidad y la justicia social. Ésta concepción no brinda un modelo de desarrollo a ser seguido, sino da las pautas para que este proceso sea equitativo.

Es necesario recordar que el propio discurso de los derechos humanos también es una construcción occidental hegemónica. Sin embargo, esta tensión no disminuye su importancia puesto que este representa un mecanismo de salvaguarda de la dignidad de la persona humana aceptado por gran parte de las naciones, por lo que ha logrado una

⁴¹ Escobar, Arturo, *La Invención del Tercero Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*, Bogotá, Editorial Norma, 1996. pp. 22-24.

suerte de “consenso” que quizá ningún otro discurso orientado a este fin haya lo haya hecho.

Por otro lado, la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993, ya mencionada, también ratificó el derecho al desarrollo como un derecho humano. Según el artículo 10 de esta Declaración, el desarrollo debe ser entendido como un *derecho universal e inalienable y como parte integrante de los derechos humanos fundamentales*.⁴²

Los derechos fundamentales son aquellos derechos subjetivos garantizados con jerarquía constitucional, y que se consideran esenciales en el sistema político que la constitución funda y que están especialmente vinculados a dignidad de la persona humana. En otras palabras, el derecho al desarrollo debe ser entendido como un derecho esencial para la realización de la persona humana, tanto individual como colectivamente.

Este derecho invita a una visión más integral sobre el desarrollo, por eso fue electo como el enfoque para el análisis del programa de asistencia social brasileño *Bolsa Família* ya que su principal objetivo es el bienestar de las personas a través de la realización de los derechos humanos y el equilibrio del medio ambiente.

La Declaración del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas del año 2000, también refrendó el derecho al desarrollo desde una perspectiva de los derechos humanos. Esta organización, al analizar los mayores problemas mundiales, y basada en

⁴² ONU, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, “artículo 10”. Disponible en [http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhcr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument). Acceso en 10.03.09.

la mencionada Declaración, estableció los denominados Objetivos del Milenio - ODM, siendo estos los siguientes:

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre
- Educación universal
- Igualdad entre los géneros
- Reducir la mortalidad de los niños
- Mejorar la salud materna
- Combatir el HIV/SIDA
- Sostenibilidad del medio ambiente
- Fomentar una asociación mundial.

Estos objetivos se cimientan en la legitimidad de los valores de los derechos humanos. Los valores fundamentales a ser alcanzados son: la responsabilidad compartida, la indivisibilidad de los derechos, la ausencia de discriminación y la igualdad, entre otros.

Fue definido un plazo de 15 años para que estos objetivos sean alcanzados. Significa que en 2015 los países deberán presentar avances respecto a dichos objetivos.

A la luz de lo señalado, se puede argumentar que las Conferencias de Río, de Viena y la propia Declaración del Milenio, que pusieron atención en el derecho al desarrollo, contribuyeron para que éste abarque elementos cada vez más cualitativos y consecuentes con las problemáticas de la sociedad actual.

Otras dos aportaciones que han redefinido el concepto de desarrollo — introduciendo diferencias sustanciales— son el enfoque de Expansión de las Capacidades, de Amartya Sen y el enfoque sobre Desarrollo a Escala Humana de Manfred Max Neff.

Estos enfoques trascienden el ámbito de la economía y trasladan el énfasis puesto en los bienes, hacia las personas y sus posibilidades de realizarse plenamente como tales. Las cosas pasan a ser instrumentos y no fines en si mismo, el fin son los sujetos.

De acuerdo con Amartya Sen el desarrollo es un proceso de expansión real de las libertades del individuo. Para el autor, éste debe ser el fin único del desarrollo, es decir, permitir a cada individuo realizar su proyecto de vida. Sen centra su atención en los fines y no sólo en algunos de los medios de lograr el desarrollo.

El desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos [...] El hecho de que centremos la atención en las libertades humanas contrasta con las visiones estrictas del desarrollo como su identificación con el crecimiento del producto nacional bruto, con los avances tecnológicos o con la modernización social.⁴³

Asimismo, el crecimiento económico o de las rentas personales es considerado un importante medio de expansión de las libertades personales. Empero, no son las únicas propuestas. Se añade que una adecuada atención de la salud, la educación y la vivienda, son también determinantes para el desarrollo de los individuos.

Por lo tanto, el aumento de las libertades se relaciona con la ampliación de los derechos de las personas para acceder a los bienes y servicios que requieren para satisfacer sus necesidades y mejorar sus niveles de bienestar.

⁴³ Sen, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Colombia, Editorial Planeta. 3^{ra} Edición. 2001. p. 19.

Los derechos se adquieren a través de las instituciones y mecanismos de participación política. Las personas deben participar de la definición de los derechos como parte del desarrollo. Para esto se requiere un gobierno y un Estado que lo permita y que cree los medios para que esto se dé.

Este supuesto reclama un régimen democrático y se articula con uno de los principales elementos del contenido del derecho al desarrollo que es la participación popular o ciudadana.

La propuesta que presenta Sen es la de la visión del desarrollo desde una perspectiva que va más allá de las cifras y el aumento del Producto Interno Bruto (PIB). Plantea la importancia que tiene el reconocimiento de las libertades fundamentales del hombre dentro del desarrollo social, definidas éstas como la capacidad de satisfacer las necesidades básicas, el desarrollo integral del individuo y el derecho de cada persona de vivir sanamente, en una sociedad en donde pueda expresarse abiertamente, con una participación activa en la toma de decisiones que afecten su desarrollo y la importancia del mejoramiento físico, emocional e intelectual de los individuos.

Esta concepción de desarrollo es lo que se denomina el paradigma del Desarrollo Humano. Tiene fuerte resonancia en el trabajo del PNUD, que desde el año de 1990 publica el *“Informe sobre el Desarrollo Humano”*, en cual establece un rango entre los gobiernos del mundo sobre el progreso alcanzado en materia de esperanza de vida, alfabetización, matrícula escolar y producto interno bruto.

Siguiendo esta línea de interpretación, el desarrollo a escala humana defiende que el desarrollo se refiere a las personas y que el mejor proceso de desarrollo es lo que

permite a éstas elevar su calidad de vida, entendida como las posibilidades que las personas disponen de satisfacer adecuadamente sus necesidades fundamentales:

Tal desarrollo se concentra y sustenta en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de auto dependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad civil con el Estado.⁴⁴

El desarrollo a escala humana está sustentado en la teoría de las necesidades humanas para el desarrollo. Se apoya en el protagonismo real de las personas, en la transformación entre personas-objeto a la persona-sujeto del desarrollo, en este sentido apunta la profundización democrática.

Según este enfoque todas las necesidades humanas son prioritarias no cabiendo jerarquías. En este sentido, se reinterpreta la noción de pobreza, muchas veces ligada solamente a las carencias económicas, para ampliar su aplicación a cualquier necesidad humana insatisfecha.

Se habla entonces de pobreza: la pobreza de subsistencia —debido a alimentación y abrigo insuficiente—, de protección —por sistemas de salud ineficientes y violencia—, de afecto —por el autoritarismo y opresión—, de entendimiento —por la deficiente calidad de la educación—entre otras.

En esta dirección, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, define la pobreza humana como “*el empobrecimiento en múltiples dimensiones:*

⁴⁴ Neff, Manfred Max *et al*, *El Desarrollo a la Escala Humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*, Montevideo, Editorial Nordan – Comunidad, 1998. p.30.

la privación en cuanto a una vida larga saludable, en cuanto a conocimiento, en cuanto a un nivel decente de vida, en cuanto a participación.”⁴⁵

A su vez, Arjun Segunta en su informe sobre derechos humanos y extrema pobreza define el término como: *“Combinación de la pobreza de ingreso, desarrollo humano y la exclusión social. La pobreza extrema es una privación extrema, en términos de algunas definiciones consensuales de la gravedad de las privaciones, especialmente cuando todos elementos de privaciones coexisten.”⁴⁶*

Para el autor, la pobreza puede ser especificada por la ausencia de ingresos suficientes, lo que dificulta a las personas acceder a cantidades necesarias de alimentos, requeridas para una vida razonablemente saludable y también por la privación del acceso a servicios básicos de salud y educación entre otros, importantes para el desarrollo humano, tal como lo define la Declaración sobre el derecho al desarrollo.

Bajo este lineamiento, Amartya Sen concibe la pobreza como la privación de las capacidades básicas y de las libertades fundamentales que imposibilitan a los individuos llevar la vida que tienen razón para valorar.⁴⁷

Como se observa, hay un vínculo entre las distintas concepciones de pobreza, todas ellas apuntan en dirección a un fenómeno multifacético en el cual la articulación entre la ausencia de ingreso y el no acceso a servicios sociales, dificultan la expansión

⁴⁵ PNUD. “Relatório Mundial do Desenvolvimento Humano”, *Glossário de direitos humanos e desenvolvimento humano*, 2000, p 1.

⁴⁶ Segunta, Arjun, *Report of the Independent Expert on the Question of Humans Rights and Extreme Poverty*, 2008, 7th session HRC. Disponible en www2.ohchr.org/english/issues/poverty/expert/annual.htm-20k. Acceso en 13.09.08, p.6.

⁴⁷ Sen, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Colombia, Editorial Planeta. 3^{ra} Edición. 2001. p. 20-22.

de las libertades de los individuos, o en lenguaje de Max Neff, la no satisfacción de las necesidades humanas fundamentales.

Se entiende que ninguno de los planteamientos entraña un rechazo a la idea de que la ausencia de renta es una de las principales causas de la pobreza, ya que la falta de ingresos es una importante razón por la que una persona esté privada de sus libertades fundamentales o de satisfacer sus necesidades.

Por otro lado, el planteamiento de Max Neff inserta aspectos de la pobreza que no se encuentra en las apreciaciones de los demás autores, tal como la necesidad de afecto, en cuanto elemento que incide en el desarrollo del sujeto en su totalidad y la interacción ente los seres humanos y la naturaleza, así como sostiene el derecho humano al desarrollo.

Por lo que se puede decir, que son posturas que se complementan y contribuyen a un entendimiento más exacto de la pobreza y del propio desarrollo.

El autor chileno resalta que una política de desarrollo que se orienta hacia la satisfacción de las necesidades humanas debe trascender la racionalidad económica porque compromete el ser humano en tanto ser integral.⁴⁸

Para Neff sólo existe desarrollo cuando hay el aumento de la calidad de vida de los individuos y de la cobertura en salud, educación y seguridad social que estos pueden disfrutar.

⁴⁸ Neff, Manfred Max *et al*, *El Desarrollo a la Escala Humana*, Montevideo, Editorial Nordan – Comunidad. 1933. p. 49

En definitiva, el autor propugna que el desarrollo sólo es válido cuando está orientado a mejorar las condiciones de vida de las personas. En este marco, el crecimiento económico deja de ser fin para ser un medio.

Siguiendo estos parámetros, Sen añade que las políticas que buscan combatir la pobreza y la exclusión social efectivamente, tienen que combinar la transferencia de renta y la garantía de acceso a los servicios básicos de atención.⁴⁹

La mejora de la educación básica y de la asistencia sanitaria no sólo aumenta la calidad de vida directamente sino también la capacidad de la persona para ganar una renta y librarse, asimismo, de la pobreza de renta".Cuanto mayor sea la cobertura de la educación básica y de la asistencia sanitaria, más probables es incluso que las personas potencialmente pobres tengan más oportunidades de vencer la miseria.⁵⁰

Como se observa, el economista hindú resalta la importancia del acceso a la educación y a la salud, como instrumentos que generan capacidades personales. Para este autor las oportunidades económicas son mucho más efectivas cuando vienen emparejadas con las oportunidades del individuo, es decir desarrollar sus capacidades a través del acceso a servicios sociales básicos.

Se advierte que son coincidentes los postulados de Amartya Sen y Manfred Max Neff, a la larga, los dos autores plantean que el desarrollo debe tener como fin el bienestar del ser humano, siendo este el principal determinante del desarrollo.

Ambos autores recalcan la importancia de la participación popular o ciudadana en el proceso de definición del desarrollo. Lo que a su vez, converge con los planteamientos presentes en el contenido del derecho al desarrollo.

⁴⁹ Sen, Amartya, *op. cit.*, pp. 115-117

⁵⁰ *Ibid.*, p. 118

1.3 Principales elementos del contenido del derecho al desarrollo

El contenido de un derecho es todo lo que atañe para su caracterización y concreción. Así, es importante tomar en cuenta que el derecho al desarrollo es un derecho-síntesis, es decir, es un derecho que integra el conjunto de los derechos humanos, su objetivo final sería la promoción y aplicación del conjunto de los derechos humanos.⁵¹

El principal instrumento normativo del derecho al desarrollo es la Declaración sobre el derecho humano al desarrollo promulgada por mayoría en la Asamblea de las Naciones Unidas, a través de la Resolución 41/128 el 04 de diciembre de 1986.

En el mencionado documento, el desarrollo es definido como:

Un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan.⁵²

De lo que se puede argumentar que el desarrollo es un proceso que se caracteriza por permitir que se hagan realidad y se cumplan todos los derechos humanos y libertades fundamentales de los seres humanos y permite a dichos sujetos participar en este proceso.

En este sentido, es posible identificar una ampliación del concepto de desarrollo más allá de la visión hegemónica economicista. Es decir, las Naciones Unidas avanza

⁵¹ Gómez Isa, Felipe, 2002, *op. cit.*, p. 12.

⁵² ONU, *Preámbulo de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, 1986. Disponible en http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm. Consultado en 03.03.2007.

sustancialmente al entender que elementos sociales, culturales y políticos inciden a la hora de determinar lo que se entiende por desarrollo.

El artículo 1 de la Declaración del derecho humano al desarrollo define en pocas líneas el derecho al desarrollo como:

[...] un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.⁵³

En esta perspectiva, el desarrollo es un derecho inalienable, por lo tanto no negociable. Luego, existe un proceso de desarrollo económico, social, cultural y político el cual reconoce la realización plena de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de todas las personas y pueblos.

El derecho al desarrollo, al abarcar al conjunto de los derechos humanos, exige que estos sean interpretados y aplicados de manera complementaria y no contradictoria entre sí, de modo que produzca una sinergia, es decir, que la interpretación y la aplicación de los distintos derechos humanos debe efectuarse de manera que se refuercen y apoyen unos a otros.

Así, los derechos humanos se convierten en un elemento importante en todo el proceso del desarrollo. Por esto, éste es un derecho complejo y sinérgico. En este sentido, es significativo lo que plantea el artículo 6.3 de la Declaración.

⁵³ *Ibid.*, artículo 1.

Los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales.⁵⁴

Se puede concluir que la inobservancia de los derechos humanos representa uno de los principales obstáculos en la realización del derecho al desarrollo.

Según el artículo 2.1 de la Declaración *“la persona humana es el sujeto central del desarrollo y debe ser participante, activo y el beneficiario del desarrollo.”*⁵⁵

Pues bien, el beneficiario principal del desarrollo es la persona humana. Sin embargo, este derecho además del carácter individual facultado, abarca también una dimensión colectiva, como lo menciona el mismo artículo 1, cuando se refiere a los pueblos.

No obstante, no significa que los derechos de los pueblos deban ser vistos como un sumatorio o estén en oposición al derecho de la persona humana o sujeto individual, éstos deben ser entendidos en su dimensión complementaria, interdependiente e integral, dejando de lado las concepciones que lo hacen excluyente.

Porque para defender la dignidad humana hay que responder a las diferentes facetas de las personas, es decir, a su dimensión individual y colectiva.

La noción de los derechos de los pueblos no es en sí misma destructora de los derechos humanos individuales, es más, sitúa a los derechos de los pueblos y a los derechos humanos en una relación dialéctica y positiva, apoyándose mutuamente como conceptos complementarios. Tanto los derechos de los pueblos como los derechos

⁵⁴ *Ibíd.*, artículo 6.3.

⁵⁵ *Ibíd.*, artículo 2.1.

humanos representan aspiraciones y objetivos humanos y reflejan inherentemente la búsqueda de la justicia.”⁵⁶

Por otro lado, el derecho al desarrollo exige la participación activa de las personas en este proceso. Esto representa un paso de enormes consecuencias para el pensamiento del desarrollo, ya que supone reconocer que no se puede lograr el desarrollo dando la espalda a las necesidades de los individuos.

Conforme plantea el artículo 8.2, “*los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de todos los derechos humanos*”.⁵⁷

Al contar con un enfoque más integrador en el proceso del desarrollo, se resalta la importancia de la participación de la mujer en un rol activo en la generación de oportunidades de desarrollo y de distribución equitativa de sus frutos.

Varias décadas atrás, principalmente a partir de los años sesenta, se ha reconocido el papel que las mujeres pueden y deben desempeñar en todo proceso de desarrollo, papel que se ha visto, en gran medida, infravalorado y subestimado. Por otro lado, también se constata que los efectos más adversos de las crisis económicas, principalmente en los países en desarrollo, lo soportan las mujeres, algo que puede ser denominado como la feminización de la pobreza.⁵⁸

Con el fin de tratar cuestiones sobre la situación de la mujer, entre ellos su rol en el desarrollo, las Naciones Unidas desde el año de 1985 celebra la Conferencia de las

⁵⁶ Boven, Van, *Human Rights and Rights of People*, en *European Journal of International Law*, vol 6, n.º 3, 1995, p. 42 citado por Felipe Gómez Isa. “*El Derecho al Desarrollo como un Derecho Humano en el Ámbito Jurídico Internacional*”. Bilbao, Universidad de Deusto. 1999. p. 141.

⁵⁷ ONU 1986, *op. cit.*, artículo 8.2.

⁵⁸ Gómez Isa, Felipe, “El Derecho al Desarrollo como un Derecho Humano”, en *Revista Aportes Andinos*,. 2002. p. 7. Disponible en <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista3/articulos/felipegomez.htm>. Consultado en 10.09.08.

Naciones Unidas sobre la Mujer, la más reciente fue llevada a cabo en Beijing, China en 1995.

Otro punto relevante del derecho al desarrollo es la libre determinación que consagra el derecho inalienable de los pueblos a la libertad absoluta, al ejercicio de su soberanía, a la integridad territorial para disponer de los recursos naturales disponibles, a decidir sobre su forma de gobierno y a perseguir su desarrollo económico, social y cultural libremente, sin injerencia externa y de acuerdo al principio de igualdad.

En palabras de Ezquianga Ganuzas citado por Gómez Isa:

Si el derecho de autodeterminación de los pueblos trata de garantizar la independencia política de los pueblos, el derecho al desarrollo, por su parte, supondría un intento de complementar esa independencia política con la independencia de tipo económico.⁵⁹

Así, el derecho al desarrollo está vinculado indisolublemente con el derecho a la autodeterminación. Lo que como mencionamos anteriormente, es un salto cualitativo porque se reconoce que existen otras formas validas de concebir el desarrollo, distintas de lo que propugna el modelo hegemónico.

La libre determinación está recopilada en algunos de los documentos internacionales más importantes como en el artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; la Carta de las Naciones Unidas, además de las Resoluciones 1514, 1541 y 2615 de la Asamblea General de la ONU. También es

⁵⁹ Ganuzas, Ezquianga, *Soberanía, Autodeterminación y el Derecho al Desarrollo*, en *Revista Vasca de Administración Pública*, En memoria de Pedro María Larumbe Biurrun, n.º 41, enero-abril, 1995, p.808, citado por Felipe Gómez Isa. “*El Derecho al Desarrollo como un Derecho Humano en el Ámbito Jurídico Internacional*”. Bilbao, Universidad de Deusto. 1999. p. 23.

considerado un principio fundamental de derecho internacional público y genera obligaciones *erga omnes*⁶⁰ para los Estados.

La responsabilidad primordial en orden de la realización del derecho al desarrollo es compartida entre los estados nacionales e internacionales en aras de la creación de un orden internacional que favorezca la promoción y aplicación de dicho derecho.

En esta línea de razonamiento, el autor español sostiene que el derecho al desarrollo cuenta con dos dimensiones, una nacional y otra internacional. Siendo las dos absolutamente necesarias para garantizar dicho derecho. En cuanto a la dimensión nacional, es el individuo el que ostenta un derecho al desarrollo en relación a su Estado. Por su parte, la dimensión internacional implica que son principalmente los pueblos y los estados en vías de desarrollo los sujetos que pueden reclamar este derecho frente a la comunidad internacional, en este caso, fundamentalmente frente a los países desarrollados.

Aunque se reconozca la relevancia de la creación de un orden global como un elemento imprescindible a la aplicación del derecho al desarrollo, para efectos de este trabajo se limitará a discutir la obligación del Estado a nivel nacional en la aplicación de este derecho.

Desde luego, es importante tomar en cuenta que el artículo 2.3 sostiene que “*los Estados tienen el derecho y el deber de formular políticas de desarrollo nacional adecuadas con el fin de mejorar constantemente el bienestar de la población entera y*

⁶⁰ Locución latina, que significa “respecto de todos” o “frente a todos” utilizada en el derecho para referirse a una norma, un acto, o contrato que se aplica a todos los sujetos ante a la aplicabilidad de una norma o contrato.

de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución equitativa de los beneficios resultantes de éste.”⁶¹

Desde esta perspectiva las políticas de desarrollo deben estar en consonancia con los estándares de los derechos humanos. Es lo que se denomina el enfoque de derechos en las políticas públicas.

En tanto derecho complejo y sinérgico, esto implica que los Estados deben desarrollar políticas que garanticen el derecho a la salud, a la educación, a la alimentación, a la vivienda, en fin, cubrir todo el catálogo de derechos humanos.

Es sabido que una política por sí sola no garantiza todo el catálogo de derechos humanos. Sin embargo, es importante que el objetivo de cada política esté direccionado a este fin.

1.4 Principales debates sobre los avances y límites del derecho al desarrollo

La realización del derecho al desarrollo tiene varios obstáculos uno de ellos es la justiciabilidad o exigibilidad; por este término se entiende la posibilidad de que sus titulares –por sí o por terceros– puedan accionar judicialmente ante la afectación de su propio derecho, de modo que su incumplimiento produzca o actualice consecuencias normativas, que pueden ser: la imposición coactiva de la conducta debida; la imposición de sanciones (de diversa índole); y el resarcimiento del daño causado por la violación del derecho.

⁶¹ ONU 1986, *op. cit.*, artículo 2.3. Las políticas públicas, para efecto de este trabajo, son concebidas como una herramienta importante para la creación de condiciones favorables a la realización del derecho al desarrollo, principalmente en la articulación de las políticas económicas y sociales.

Entre los sectores más conservadores existe la argumentación acerca de la imposibilidad de hacer compatible su contenido con las normas de los derechos humanos existentes, sumado a la idea de que un derecho que no puede ser exigido – y ante su incumplimiento no existe sanción alguna – no puede ser considerado un derecho per se. A lo mucho, puede considerarse una aspiración social. *“Este punto de vista, sin embargo, confunde los derechos humanos con derechos legales. Los derechos humanos preceden a la ley, no se derivan de la ley sino del concepto de dignidad humana.”*⁶².

La aprobación del protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales – PIDESC, realizada en 18 de junio de 2008, a nivel del Consejo de Derechos Humanos y su posible adopción final en la Asamblea General de las Naciones Unidas podrá representar un avance en materia de exigibilidad de los DESC y por consiguiente del derecho al desarrollo entendido como un derecho social. Pues, pese a que cronológicamente este derecho se norma después del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ahora respalda, dinamiza y enmarca los DESC.

Al entender la exigibilidad como un principio que abarca aspectos político y jurídico, es posible aseverar que la exigibilidad del derecho al desarrollo es más desarrollada a nivel político, puesto que está legitimada en declaraciones elaboradas en el ámbito de las Naciones Unidas y, por otro lado, en la cultura y filosofía de los derechos humanos fundamentales. Sin embargo, a nivel jurídico, todavía, no es posible demandar los países por el no cumplimiento de este derecho porque no hay un protocolo

⁶² Segpunta, Arjun, *On the Theory and Practice of the Right to Development*, Human Rights Quarterly, Baltimore, The John Hopkins University Press, 2002. p. 838.

vinculante que posibilite hacerlo, ya que las declaraciones de la ONU tienen un peso más político que jurídico, es lo que se suele nombrar leyes blandas (*soft law*).

No obstante, el principio de progresividad y no regresividad –consagrado en el artículo 2 del PIDESC- aporta en esta discusión porque exige que los estados no deroguen garantías ya logradas. Si bien es cierto, que este principio fue desarrollado en materia de DESC, de igual manera, contribuye a la realización del derecho al desarrollo en tanto derecho síntesis.

Sin embargo, es importante resaltar que la promoción del derecho al desarrollo así como de los demás derechos sociales implica una visión comprometida con los derechos humanos. Si bien es relevante la traducción de los derechos humanos en derechos legales bajo una legislación, no se puede admitir que esta sea la única vía de legitimación de dichos derechos.

Otro obstáculo fundamental para la realización del derecho al desarrollo, es la falta de voluntad política de parte de los países desarrollados, en esto están las relaciones de poder, quienes a nivel internacional cuentan con los medios necesarios para hacerlo operativo.

En el marco nacional de varios de los países en vías de desarrollo, las limitaciones se encuentra en: “*la inequidad en la distribución de los beneficios del desarrollo, la falta de participación, violaciones graves y sistemáticas a los derechos humanos, ausencia de gobernabilidad, el actual orden internacional, la carga excesiva de la deuda externa entre otros puntos.*”⁶³

⁶³ Gómez, Isa, (1999) analiza con más detenimiento cada uno de los obstáculos a la realización del Derecho al Desarrollo.

Por otro lado, el camino recorrido por el derecho al desarrollo también presenta importantes avances. La reafirmación unánime del derecho al desarrollo como un derecho humano por los líderes mundiales en la Conferencia Mundial de Viena en 1993.

Tras la aprobación de la Declaración de 1986, la aplicación y la interpretación del derecho al desarrollo ha ocupado el trabajo de un grupo de expertos intergubernamentales y de un experto independiente de la Comisión de Derechos Humanos de las Organizaciones de las Naciones Unidas.

El grupo de trabajo de expertos intergubernamentales fue establecido por la citada comisión, a través de la Resolución 1998/72 y por el Consejo Económico y Social, en su decisión 1998/269. Su principal labor es apreciar los progresos logrados en la realización del derecho al desarrollo a nivel nacional e internacional.⁶⁴

A su vez, los expertos independientes tienen como función principal monitorear los progresos realizados por los gobiernos en las investigaciones realizadas en el marco de sus respectivos mandatos y señalarlos en sus informes. Lo que significa, que existen esfuerzos a fin de hacer efectiva la implementación del derecho al desarrollo como un derecho humano.

También, se avanzó desde el punto de vista del reconocimiento del desarrollo como un proceso social, político, cultural y no sólo económico. Además, es importante resaltar el involucramiento de la comunidad internacional en torno a los objetivos del desarrollo.

⁶⁴ http://www2.ohchr.org/english/issues/development/right/WG_Right_to_Development.htm. Acceso en 10.02.09.

El reconocimiento del desarrollo desde una dimensión holística es un gran aporte al escenario socioeconómico actual marcado por la supremacía de las leyes de mercado, en donde los derechos de las personas son subyugados a los intereses económicos.

El productivismo de la sociedad actual, que reduce al ser humano a una unidad económica sin más, obviamente, no es un modelo de desarrollo humano ni está acorde con los postulados de los derechos humanos.

El desarrollo debe ser entendido como un proceso que tiene como fin primordial mejorar el bienestar, la dignidad y la calidad de vida de todos los seres humanos, así como lograr una mayor igualdad económica y social, atendiendo especialmente los grupos que requieren atención prioritaria como niños, mujeres, familias en situación de pobreza, respetando la diversidad cultural y el equilibrio con el medio ambiente.

De este modo, se pone en relieve la equidad y la igualdad como principios y características irrenunciables del desarrollo.

El desarrollo debe contribuir a la realización de los derechos humanos; a reforzar las capacidades de los titulares de derechos para reclamarlos y de los detentores de obligaciones para asumirlas.

Con este fin los Estados deben emprender reformas políticas, económicas y sociales adecuadas, entre ellas adoptar medidas encaminadas a promover la participación de las mujeres y demás grupos tradicionalmente discriminados en el proceso de desarrollo.

Ahora bien, es importante tener en cuenta que el derecho al desarrollo en tanto derecho complejo y que presenta un amplio contenido —todavía en proceso de

conformación— exige un análisis más apurada pormenorizado sobre cada uno de sus elementos constitutivos, ubicando sus tensiones y posibilidades. Lo que se buscó, en este breve recorrido, fue ubicar sus principales categorías como plataforma de análisis del programa *Bolsa Familia*, a partir de elementos que se desprenden de su contenido: el enfoque de género, la participación popular, y la autodeterminación.

CAPÍTULO II

EL PROGRAMA *BOLSA FAMÍLIA*

*"Vamos criar condições para que todas as pessoas comam decentemente três vezes ao dia, todos os dias, sem precisar de doações de ninguém. O Brasil não pode mais continuar convivendo com tanta desigualdade. Precisamos vencer a fome, a miséria e a exclusão social. Nossa luta não é para matar ninguém, é para salvar vidas."*⁶⁵

*"O Bolsa-Família é um grande programa. Às vezes ele incomoda um pouco os adversários, mas ele é o mais importante programa de transferência de renda que nós temos em toda a América Latina."*⁶⁶

Desigualdad, pobreza y exclusión social describen, desafortunadamente, las condiciones en que vive parte de la población brasileña. A pesar de que el país está situado entre las diez mayores⁶⁷ economías del mundo, sus indicadores sociales apuntan en dirección opuesta a este dato.

Esta situación es resultado de un proceso histórico social marcado por la concentración de renta, tierra y poder que imposibilita a una gran parte de la población brasileña, acceder a los recursos socialmente producidos y a los servicios básicos de atención.

⁶⁵ Luis Inácio Lula da Silva sobre el *Bolsa Família: FolhaOnLine*, 27/02/2004. (Traducción libre) Vamos a crear las condiciones para que todas las personas coman tres veces al día, todos los días, de forma adecuada sin necesitar de donaciones de nadie. Brasil no puede más convivir con tanta desigualdad. Necesitamos vencer el hambre, la miseria y la exclusión social. Nuestra lucha no es para matar a nadie, es para salvar vidas.

⁶⁶ <http://www.frasesfamosas.com.br/de/lula/pag/3.html>. (Traducción libre) *Bolsa Família* es un gran programa. A veces él incomoda un poco a los adversarios, pero él es el más grande programa de transferencia de renta que tenemos en América Latina.

⁶⁷ Según estudio del Banco Mundial, divulgado en 18.12.07, Brasil es la sexta economía del mundo; posición que comparte con países como Inglaterra, Francia, Italia y Rusia. Disponible en <http://www.oragoo.net/quais-as-10-maiores-economias-do-mundo/>. Acceso en 25.10.08.

Recientemente dicha situación, ha sido profundizada por la puesta en marcha del modelo económico neoliberal y de las políticas públicas desarrolladas en este marco, a partir de los años 90.

Lo que lleva a los grupos sociales que están en esta situación de exclusión a ser considerados como ciudadanos de segunda clase: sin derechos, sin consumo y sin herramientas para superar dicha situación.

Según el profesor André Urani⁶⁸ “Brasil no es un país pobre, sino un país con muchos pobres.” Los índices de producción de granos, las industrias: automotrices, petrolíferas y aeronáuticas —situadas entre las mejores del mundo—, respaldan esta aseveración.

Datos de 2007 del IDECON⁶⁹ demuestran que el 1% de los ricos de Brasil es aún más rico que el 1% de los ricos de Alemania. Mientras que en este país europeo, por cada rico se tienen diez pobres, en Brasil esta cifra es de un rico por cada cuarenta y cuatro mil pobres.

El problema del país no es su capacidad de generar riqueza sino más bien de repartir equitativamente los beneficios del desarrollo alcanzado por este. “*Una distribución más equitativa de los recursos nacionales disponibles sería más que suficiente para eliminar toda la pobreza.*”⁷⁰

Sobre lo cual se puede argumentar que el volumen de riqueza no es tan importante como el uso que se haga de ella en beneficio de la vida humana.

⁶⁸ Doctor en economía y director del Instituto de Estudios del Trabajo y Sociedad – IETS.

⁶⁹ Instituto Nacional de Defensa del Consumidor. Disponible en www.indecon.com.br/artigo.aspx?id=15
Acceso en 29.10.08

⁷⁰ Paes de Barros, Ricardo, Ricardo Henriques y Mendoça, Rosane, *A Instabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil*, Rio de Janeiro, IPEA, Textos para Discussão nº 800. 2001. p.5

El combate a la desigualdad social y a sus manifestaciones como la pobreza, es sinónimo de rescate de la ciudadanía de aquellos que se encuentran marginados y sobre todo una cuestión de derechos humanos.

La deuda social acumulada a lo largo de estos años es inmensa, configurándose en un reto para que los gobiernos desarrollen políticas públicas que incidan en esta problemática y en donde la preocupación central sea construir medios para que todos y todas puedan ser beneficiados con los frutos del desarrollo, conforme alude el artículo 6. 2 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo.

En este sentido, este capítulo se dedica a analizar los principales elementos del diseño del *Programa Bolsa Familia* desde la óptica del derecho al desarrollo. En definitiva, se buscará responder a las siguientes preguntas: ¿Qué concepto de desarrollo se puede encontrar en el programa *Bolsa Familia*? ¿Cómo este programa garantiza la efectivización del derecho humano al desarrollo?

Sin embargo, antes es relevante determinar el alcance conceptual de la categoría *políticas públicas* así como de sus dos elementos constitutivos: políticas económicas y sociales.

2.1 Concepto de Políticas Públicas

En la literatura especializada existen una gran cantidad de definiciones del concepto de políticas públicas. Así, la definición de este refleja en cierto grado la subjetividad de quién lo define.⁷¹

Conforme Oszlak y O'Donnell, la política pública puede ser definida como:

⁷¹ Deubal, André- Noel, *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora. 2006. p. 437.

Un conjunto de acciones u omisiones que manifiesta una modalidad de intervención del Estado en relación a una determinada cuestión que llama la atención o interés y la movilización de otros actores de la sociedad civil. De esta intervención, se puede inferir una determinada dirección, una determinada orientación normativa que presuntamente afectará el futuro curso del proceso social desarrollado hasta entonces en relación al tema.⁷²

Como se observa los autores plantean que las políticas públicas son acciones y omisiones del Estado frente a cuestiones sobresalientes que despiertan el interés de los demás actores de la sociedad civil. Además, a través de la intervención estatal en dichas cuestiones, se revela ciertas orientaciones normativas, que a su vez son direccionadas por preferencias político-ideológicas de los que se encuentran en el poder.

Se coincide con Oszlak y O'Donnell en que las políticas públicas reflejan los contornos y sentidos de un determinado plan de gobierno llevado a cabo por el Estado.

Sin embargo, se discrepa que estas sean concebidas como omisiones del mismo. Porque el sentido inicial de este concepto es acción o intervención por parte del Estado en la sociedad.

Además, desde el marco de los derechos humanos las políticas públicas son concebidas como medios por los cuales los estados pueden garantizar derechos al conjunto de la población. De ahí, que pareciera incongruente concebir a las políticas públicas como omisiones.

Obviamente, los alcances, la naturaleza y la calidad de esta intervención depende de factores políticos como: los intereses, las concepciones, las preferencias y el modelo de desarrollo de los que están a cargo de las mismas.

⁷² Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo, *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de Investigación*, Buenos Aires, BACERIS/G.E. FLACSO, N° 4, 1976. p. 21.

En este sentido, Marta Farah sostiene que “*Política Pública puede ser entendida como un curso de acción del Estado, orientado por determinados objetivos que reflejan o traducen un juego de intereses.*”⁷³

La apreciación de la autora, pone en relieve el juego de intereses que permean todo el proceso de formulación de una política pública. La permeabilidad de estos intereses en gran parte es definida por la capacidad de los actores influir en el proceso de formulación de una política, de las orientaciones o preferencias del gobierno y del nivel de implicación de este con los grupos que le confieren legitimidad.

Según señala Chevallier citado en el trabajo de Deubal:

Estos actores (políticos, administrativos, sociales, económicos, científicos, morales, etc.) van a influir sobre el proceso de decisión a partir de sus intereses y recursos tanto materiales como ideológicos. La presencia de esa multitud de actores explica por qué las decisiones no son siempre las más racionales o las más coherentes, sino, el resultado de la confrontación entre actores.⁷⁴

De allí, se puede concebir las políticas públicas como una acción o intervención del Estado en cuestiones problemáticas desarrolladas en el seno de la sociedad, a través de las cuales se deslindan las concepciones que fundamentan dicha intervención y que pueden propiciar a un cambio transcendental de realidades injustas o mantener el *status quo*.

No obstante, se sostiene que es un deber de los estados implementar políticas públicas comprometidas con el bienestar de la población, tal como propugna la

⁷³ Farah, Marta Ferreira Santos. “Gênero e Políticas Públicas”, en *Revista Estudos Feministas*, Volumen 12. Nº 1, Florianópolis, Jan/Abr. 2004. p. 26.

⁷⁴ Chevallier, Jacques, *Science Administration*, PUF. Coll. Thémis, París. 1986. p. 453, citado por Deubal, André- Noël. “*Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*”, Bogotá, Ediciones Aurora, 2006. p. 73.

Declaración del derecho al desarrollo. Este debe ser el compromiso a ser perseguido por los gobiernos.

Además la legitimidad de un Estado de Derecho se basa en la garantía y respeto a los derechos humanos. Las políticas públicas funcionan justamente como herramientas imprescindibles para la aplicación de dichos derechos.

Dentro de las políticas públicas se enmarca las políticas económicas y las políticas sociales, como parte del mismo proceso. La política económica consiste en el conjunto de acciones gubernamentales respecto de la situación económica de un país.

A su vez, las políticas sociales se refieren a *“Las acciones que determinan el patrón de protección social implementado por el Estado, direccionada, en principio, para la redistribución de los beneficios sociales buscando la disminución de las desigualdades estructurales producida por el desarrollo socioeconómico.”*⁷⁵

Según la autora, las políticas sociales asientan sus raíces en los movimientos populares del siglo XX, y estuvieron direccionadas a los conflictos surgidos entre capital y trabajo, en las primeras revoluciones industriales; son herramientas por las cuales se puede redistribuir los beneficios del desarrollo socialmente producido.

Asimismo, para Sonia Fleury el alcance conceptual de las políticas sociales se precisa mejor cuando es tratado bajo el amparo del concepto de ciudadanía. Porque las políticas sociales son medios que contribuyen a la garantía de los derechos que una sociedad dada reconoce como inherentes al ciudadano.

Así, la autora define las políticas sociales como:

⁷⁵ Hofling, Heloisa de Mattos, “Estado e Políticas (Públicas) Sociais”, en *Caderno CEDES*. Año XXI. Nº 55. Campinas. UNICAMP. 2001. pp. 31-32.

Planes, programas y medidas necesarias al reconocimiento, implementación, ejercicio y goce de los derechos sociales reconocidos en una sociedad dada, generando una pauta de derechos y deberes entre aquellos a los cuales se atribuye la condición de ciudadano y su Estado. Esta relación jurídica de reciprocidad incluye, además de los derechos sociales, los derechos civiles y políticos, aunque cada uno de estos elementos haya tenido un curso histórico distinto en su desarrollo, están entretnejidos e indisociablemente vinculados a la noción de ciudadanía.⁷⁶

Como se puede observar, los planteamientos de las autoras entablan el denominado enfoque de derechos, porque entienden que las políticas públicas deben entrañar acciones orientadas a la distribución de los beneficios del desarrollo socialmente construido, lo que a la larga se traduce en la mejora de la calidad de vida de los individuos.

Sin embargo, la aseveración de Fleury pone en evidencia la ciudadanía como categoría que aporta a la definición del concepto de políticas sociales. En este sentido son esclarecedoras las palabras de Thomas Humphrey Marshal el cual argumenta que la ciudadanía es *“un status concedido para los que son miembros de una comunidad, todos los que poseen ese status son iguales en lo que se refiere a deberes y derechos emanados de este status”*.⁷⁷

El autor también manifiesta que la ciudadanía entabla tres elementos: los derechos civiles, políticos y sociales. Por lo que se puede argumentar que la ciudadanía se vuelve una categoría vacía o ficticia cuando las personas no gozan efectivamente de dichos derechos. Así, la pobreza y la exclusión social en que viven millones de brasileños les arroja a la condición de no ciudadanos.

⁷⁶ Fleury, Sonia. “Política Social e Democracia”: reflexões sobre o legado da seguridade social, *en Caderno de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 1985. p.400.

⁷⁷ Tenorio, Fernando G, *Cidadania e Desenvolvimento Local*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas – FGV; Ijuí. Editorial Unijuí, 2007. p. 35.

En estos términos, ser ciudadano implica disfrutar de los mencionados derechos, lo que asienta las bases para una participación protagónica en la sociedad y para la efectiva relación Estado - ciudadano, que se materializa en derechos y deberes de uno con el otro.

Una política pública con enfoque de derechos es la que acepta el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como marco conceptual para desarrollar acciones cuyo objetivo principal es garantizar el goce de los derechos humanos al conjunto de la población, con énfasis especial en los grupos de atención prioritaria,⁷⁸ tales como: mujeres, niños, afrodescendientes entre otros.

Ahora bien, las políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida de un grupo específico de la sociedad son denominadas discriminación positiva, discriminación inversa o acciones afirmativas.

De acuerdo a María José Añón, es posible concebir estas políticas desde la siguiente óptica:

Partir de la noción de acciones positivas en términos de medidas orientadas a remover los obstáculos que impiden la realización concreta de la igualdad de oportunidades. Se trata de medidas que pretenden transformar una situación de desigualdad de condiciones en una situación de igualdad real de condiciones y precisamente por ello se justifican las medidas de diferenciación.⁷⁹

En líneas generales una acción afirmativa, está relacionada con medidas orientadas a superar un escenario marcado por desigualdad sea él de género, raza o de

⁷⁸ Abramovich, Víctor. *Políticas Públicas para un Estado Social de Derechos*, Santiago, LOM Editorial, 1ª edición. 2007. p. 91.

⁷⁹ Añón, María José, *Igualdad, Diferencias y Desigualdades*, México DF, Distribuciones Fontamara S.A., 2001. pp. 45-59.

condiciones sociales. Para la autora, las acciones afirmativas no deben ser entendidas como una medida compensatoria:

“[...] las acciones positivas son medidas orientadas a favorecer la realización efectiva de la igualdad de oportunidades y a conseguir la igualdad de resultados, se sitúan en el contexto de la justicia distributiva y no encontrarían una justificación adecuada en el ámbito de la justicia compensatoria”.⁸⁰

Por lo que se puede decir, que las acciones afirmativas deben ser entendidas como un instrumento por cual los estados pueden garantizar el disfrute de los derechos humanos a grupos que se encuentran en situación de desventaja a causa de los motivos que han sido señalados.

Además, este tipo de acciones están encaminadas a promover la igualdad material entre los sujetos, puesto que se considera que las circunstancias sociales muchas veces se configuran como un impedimento al ejercicio de los derechos humanos.

Dicho con otras palabras, un trato formal a grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad no contribuye al ejercicio de sus derechos. Y por ende, al disfrute del derecho al desarrollo que tiene como principios la equidad y la justicia social.

Según Judith Salgado⁸¹ para definir una acción positiva hay que tomar en cuenta los siguientes puntos:

- Que exista una desigualdad en la práctica que ubique a ciertos grupos de personas —mujeres, indígenas, personas con discapacidades visibles etc.—, en una situación de desventaja que no les permita un ejercicio de sus derechos.

⁸⁰ *Ibíd.*, p. 48.

⁸¹ Salgado, Judith María, *La Discriminación desde un Enfoque de Derechos Humanos*, Quito, INREDH, 2001. p 22.

- Que esa desigualdad sea resultado directo de la pertenencia a un grupo étnico, sexual, político, religioso, económico, social y/o de cierta edad.
- Que las medidas de acción positiva que se adopten sean de carácter temporal, es decir, se mantengan mientras se logre el objetivo de alcanzar la igualdad de facto (en la práctica).

Conforme la autora, la combinación de dichos factores justificarían a la implementación de políticas de acciones afirmativas. En definitiva, es posible afirmar que las acciones afirmativas son medidas que pueden potencializar el ejercicio de los derechos humanos de grupos que se encuentran marginados.

Este trato “preferencial” en nada viola el principio de universalidad de los derechos humanos, por el contrario, lo pone en práctica porque permite el goce de éstos a grupos que en “condiciones normales” no logran hacerlo.

Se adscribe a esta postura porque se entiende que las personas tienen derecho a vivir en un ambiente justo y equitativo. Cuando la propia dinámica de la sociedad no favorece esto, es una obligación del Estado intervenir en aras de garantizar la calidad de vida y el ejercicio de los derechos humanos de los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad. A la larga, lo que el Estado estaría haciendo es promover la aplicación de estos derechos, es decir, volverlos efectivamente, universales.

Ahora bien, las acciones afirmativas no deben ser una disculpa para amortiguar la lucha contra los factores estructurales que generan sociedades desiguales. Por el contrario, debe ser entendida como un punto de partida, pero que tiene un carácter temporal.

El ejercicio de los derechos humanos no puede estar condicionado permanentemente a la implementación de acciones afirmativas ya que se supone que la humanidad debe emprender todos los esfuerzos necesarios para evolucionar hacia un estadio de igualdad material entre los sujetos.

2.2 Principales lineamientos del Programa *Bolsa Família*

El *Programa Bolsa Família* – PBF, es un programa de transferencia de renta destinado a las familias que se encuentran en situación de pobreza o extrema pobreza. Fue creado por la medida provisoria n.º 132, el 20 de octubre de 2003 y sancionado por la Ley n.º 10.836, el 09 de enero de 2004.

Los programas de transferencia de renta surgieron como una alternativa para combatir la pobreza. Ellos fueron concebidos según la idea de que los beneficiarios tienen autonomía para definir como utilizar mejor el beneficio por saber cuáles son sus necesidades más urgentes.⁸²

El PBF es parte integrante del *Programa Hambre Cero*, y sus objetivos básicos, están descritos en el artículo 4.º del Decreto n.º 5.209.⁸³

- Promover el acceso a la red de servicios públicos, en especial, salud, educación y asistencia social.
- Combatir el hambre y promover la seguridad alimentaria y nutricional.

⁸² Santana, Jomar Álace, *A Evolução dos Programas de Transferencia de Renda e o Bolsa Família*, Belo Horizonte, 2007. p. 5. Disponible en http://www.abep.nepo.unicamp.br/SeminarioPopulacaoPobrezaDesigualdade2007/docs/SemPopPob07_1019.pdf. Acceso en 17.11.08.

⁸³ Brasil Presidencia de la República. *Decreto n.º 5.209. Artículo 4º* Véase <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/search?SearchableText=decreto+5209>. Consultado en 20.08.08.

- Estimular la emancipación de las familias que viven en situación de pobreza y extrema pobreza.
- Combatir la pobreza
- Promover la intersectorialidad, la complementariedad y sinergia de las acciones sociales del poder público.

Al analizar los objetivos de *Bolsa Familia*, es posible argumentar que esta política pública tiene un enfoque de derechos débil, porque éstos no están redactados de forma que el Estado los asuma en tanto derechos y tampoco éste explicita su obligación en garantizarlos.

Se entiende de forma tácita que esta es una política que está orientada a garantizar derechos, específicamente, el derecho a la alimentación, que se encuentra reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos – DUDH y en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – PIDESC.

El párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, reconoce “*el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia,*”⁸⁴ y en el párrafo 2 del mismo artículo plantea que posiblemente deberán adoptarse medidas más

⁸⁴ ONU, *Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales*, 1966, “artículo 11”. Tomado de http://www.uasb.edu.ec/padh_contenido.php?cd=1162&pagpath=1&swpath=inf&cd_centro=5&ug=cr. Consultado en 17.06.08.

inmediatas y urgentes para garantizar “*el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre y la desnutrición.*”⁸⁵

El derecho a la alimentación es de fundamental importancia para el disfrute de los demás derechos humanos. Está facultado a todas las personas y sus familias.⁸⁶ Este derecho es el nivel mínimo que reclama la dignidad de la persona humana porque un ser humano que padezca de hambre no se encuentra en las mejores condiciones para ejercer sus derechos. Así, se puede decir que el hambre es la negación de los derechos humanos.

De la misma forma, se entiende que *Bolsa Família* busca garantizar el derecho a la educación, ratificado en el artículo 25.1 de la Declaración Universal, artículo 13 y 14 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales; el artículo 10 de la CEDAW⁸⁷ y el artículo 205 de la actual constitución brasileña de 1988.

También persigue garantizar el derecho a la salud, consagrado en el artículo 25 de la Declaración Universal, el artículo 12 del PIDESC, y el artículo 196 de la constitución brasileña. Además el combate a la pobreza y el hambre, es uno de los objetivos del milenio.

Se pudo observar que los objetivos de *Bolsa Família* no expresa claramente el discurso de los derechos humanos. Aunque, según el presidente Lula da Silva, en

⁸⁵ *Ibid.*, artículo 11.2

⁸⁶ ONU, *Comentario General numero 12*. Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>. Consultado 17.11.8.

⁸⁷ Convención para eliminación de todas formas de discriminación contra la mujer, adoptada en 1979 por la Organización de las Naciones Unidas, es considerada una declaración internacional de los derechos de las mujeres.

entrevistas, la salud, la educación y la alimentación son derechos y deber del Estado brasileño garantizarlos.

No obstante, pese *Bolsa Família* haber sido concebido con un enfoque de derechos débil, su aplicación contribuye para que sus beneficiarios ejerzan estos derechos

Otro elemento central de la política pública es promover la emancipación de las familias. En este sentido, es posible observar que *Bolsa Família* busca impulsar esta propuesta, a través de la garantía del derecho a la educación, a la salud y a la asistencia social, como señala el artículo 6.3 de la Declaración sobre el derecho al desarrollo, cuando plantea que uno de los principales obstáculos para la aplicación de este derecho es la inobservancia en el cumplimiento de los derechos humanos.

Podemos concluir que el principal objetivo del PBF es hacer que sus beneficiarios dejen de serlo. Con este fin, el programa empezó a integrarse con políticas públicas de otras áreas para construir las llamadas “puertas de salida” de la pobreza.

Estas puertas se materializan a través de los programas complementarios. Los cuales son ofertados por las tres esferas del gobierno: federal, estatal y municipal. La organización de estos programas obedece al perfil de cada familia. De esta forma, las familias son insertadas en las actividades adecuadas a sus especificidades. A continuación se describirán dos de los varios programas desarrollados.

2.2.1 Alfabetización (Ministerio de Educación)

Entre los programas desarrollados en este marco se encuentra el Brasil Alfabetizado y el PROJOVEM. Cuyos objetivos principales son la universalización del

conocimiento y la calificación profesional. Posibilitando a los participantes mayor probabilidad de inserción o reinserción en el mercado de trabajo.

Según, datos del Instituto Brasileño de Estadística y Geografía – (IBGE), el índice de desempleo entre personas con nivel superior es de 5%; entre personas con nivel medio —bachillerato— es del 12 % y entre los que apenas poseen el nivel básico — primaria— se sitúa entre 20 y 30%.

2.2.2 Agricultura (Ministerio de Desarrollo Agrario)

Entre otras iniciativas, se destaca el Programa Nacional de Agricultura Familiar – PRONAF, orientado a combatir la pobreza en el medio rural, a través de la concesión de micro créditos a las familias pobres, lo que posibilita que éstas desarrollen actividades productivas necesarias para su emancipación.

El MDS apuesta en la segmentación de los mecanismos para combatir a los distintos perfiles de la pobreza, identificados tanto por el PNAD como por las encuestas realizadas con las familias atendidas por el programa. Estas encuestas demuestran que hay familias en situación de pobreza estructural, con baja escolaridad, viviendas y saneamiento precarios, en general teniendo mujeres con mujeres jefas de hogares. Hay aún las familias nuevas, conformadas a partir de otras familias de bajo ingreso. Hay también otro grupo de familia, más estructurada, que tiene alguna fuente de ingreso y que son asistidas con el beneficio variable.⁸⁸

Se observa que subyacente a la política, está que la garantía de derechos y el combate a la pobreza exigen esfuerzo más allá de lo económico o de la simple transferencia monetaria. Se reconoce, tácitamente, que el desarrollo integral de los sujetos exige la expansión de sus libertades a través del ejercicio de los derechos

⁸⁸ Weissheimer, Marco Aurélio, *Bolsa Família: abanicos, límites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*, São Paulo, Editorial Fundação Perseu Abramo. 2006. p. 41.

humanos. De lo que se puede decir, que *Bolsa Família* es una política pública que aunque con enfoque de derechos débil aporta a la mejora de la calidad de vida de sus beneficiarios.

El PBF trabaja con tres estrategias para la superación de la pobreza:

- a) Disminución de la pobreza a través de la transferencia de renta
- b) Refuerzo al ejercicio de los derechos sociales básicos como la salud y educación por medio de las condicionalidades, contribuyendo para que las familias rompan con el ciclo de pobreza
- c) Coordinación de programas complementarios cuyo objetivo son el desarrollo de la familia, de modo que los beneficiarios de *Bolsa Família* consigan superar la situación de vulnerabilidad y pobreza. Como ejemplos de programas complementarios tenemos: el programa de generación de empleo y renta, el programa de alfabetización de adultos, y la facilitación de documentos —partida de nacimiento— y otros.

Es posible identificar que el fundamento *Bolsa Família* es remover las principales fuentes de privación de libertad humana: la miseria y la pobreza, a través de la garantía y a la vez exigencia, de que sus beneficiarios accedan al sistema de salud y a la educación.

Este fundamento se remite a la concepción de desarrollo incluida en la Declaración sobre el derecho al desarrollo. Dicho con otras palabras, el desarrollo es un proceso político, social y económico que tiende al mejoramiento del bienestar de toda

población e individuo sobre la base del ejercicio de los derechos humanos y de la participación en el proceso de desarrollo.

En este sentido, el fundamento de *Bolsa Família*, también se articula con la concepción de desarrollo defendida por Amartya Sen:

El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza, la tiranía, y la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o intervención de los Estados represivos.⁸⁹

Para el autor, el desarrollo debe ser entendido como el proceso de expansión de las libertades individuales. Y la expansión de dichas libertades se articula con la ampliación de los derechos humanos a todos y todas.⁹⁰

La política pública trabaja con dos líneas de acción: a corto plazo, a través de la transferencia de renta, que busca promover el derecho a la alimentación de los beneficiarios, que muchas veces por ausencia de ingresos suficientes, tienen dificultad para ejercer este derecho.

A largo plazo, esta política busca invertir en el capital humano, a través de la garantía de derechos como la educación y la salud, para romper el ciclo intergeneracional de pobreza, que en parte es generado por la dificultad que las familias pobres tienen de mantener sus hijos en la escuela.

El criterio de inclusión en el programa obedece al ingreso per capita de cada integrante de la familia. Así, son entendidas como pobres las familias⁹¹ que poseen una

⁸⁹ Sen, Amartya, *op. cit.*, p. 18.

⁹⁰ *Supra*, p. 16.

renta per capita⁹² mensual de hasta R\$ 120,00⁹³ y extrema pobreza las que viven con hasta R\$ 60,00⁹⁴ por persona.

Conforme el artículo 2º de la Ley 10.836 el PBF posee tres tipos de beneficios:

- **Básico:** de R\$ 62,00 (sesenta y dos reales) o 31 USD. Pagados a las familias situadas en la extrema pobreza, renta de hasta R\$ 60,00 (sesenta reales) por persona, aunque ellas no posean niños o adolescentes.
- **Variable:** de R\$ 20,00 (veinte reales) o 10 USD. Pagados a las familias pobres, renta de R\$ 120,00 (ciento veinte reales) por persona, si existen niños y adolescentes de hasta 15 años o gestantes. Cada familia puede recibir hasta 3 beneficios, es decir, máximo R\$ 60,00 (sesenta reales).
- **Variable vinculado al adolescente:** de R\$ 30,00 (treinta reales) o 15 USD. Para todas las familias beneficiarias del PBF que posean adolescentes de 16 y 17 años asistiendo a la escuela. Cada familia puede recibir hasta 2 beneficios, o sea, máximo R\$ 60,00 (sesenta reales).⁹⁵

⁹¹ Según artículo 2 de la Ley 10. 836, del 9 de enero de 2004, este define el concepto de familia manejado por el programa como “unidad nuclear, eventualmente ampliada a otros individuos que con ella posean lazos de parentesco o afinidad, que forme un grupo doméstico, viviendo bajo el mismo techo y que se mantenga por contribución de sus miembros. Como el propio nombre lo indica, el beneficio de *Bolsa Familia* es direccionado a la unidad familiar. En, caso, de que el titular de la tarjeta que da acceso al beneficio haya muerto, la familia puede designar otro titular a fin de mantener el beneficio.

⁹² Calculada a partir del sumatorio de todo el ingreso de la familia y dividido por el número de personas que la compone.

⁹³ Entendidos como pobres, los individuos que viven con R\$ 4,00 o USD 2, 00 al día.

⁹⁴ Se sitúa en la pobreza extrema a las familias compuestas por individuos que disponen de R\$ 2,00 o USD 1,00 para gastar al día.

⁹⁵ Brasil, Ministerio del Desarrollo Social. 2008. Disponible en http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/o_programa_bolsa_familia/beneficios-e-contrapartidas/. Acceso en 10.10.08.

Se puede observar que *Bolsa Família* articula la transferencia de renta con la garantía de derechos a fin de expandir las libertades reales de sus beneficiarios, promoviendo su emancipación.

En este punto se puede aseverar que la concepción de desarrollo subyacente al *Bolsa Família* apunta en dirección a los postulados del derecho humano al desarrollo y se distancia de la idea de desarrollo orientada simplemente al crecimiento económico, que finalmente, no refleja efectivamente la distribución de renta entre las personas o el propio bienestar de estas.

En este sentido, se percibe que el diseño de la política está orientado a mejorar la calidad de vida de las personas, o sea, es posible identificar que existe una preocupación en crear condiciones para que las familias, que se encuentren en situación de vulnerabilidad, puedan emanciparse, tengan medios para llevar una vida de calidad y poder valorarla.

Obviamente, la política no garantiza todo el catálogo de derechos humanos como exige el propio derecho al desarrollo. Sin embargo, no se puede dejar de valorar que la concepción de desarrollo que subyace al diseño de la política, se articula con los supuestos de este derecho. Esto representa un avance, ya que en el marco del neoliberalismo, las políticas públicas en gran parte acaban asumiendo un carácter focalizado en donde las acciones son desarticuladas sin promover la garantía de derechos y por consiguiente la emancipación de las familias.

Pese a esto, en la política pública el desarrollo no figura como un derecho. Lo que se explica por un enfoque de derechos débil en el cual la política se inscribe.

Bolsa Família condiciona el recibimiento del auspicio monetario, al cumplimiento de las condicionalidades o contrapartidas. Que son los compromisos asumidos por las familias beneficiarias. “*Se considera como condicionalidades del Programa Bolsa Família la participación efectiva de las familias en el proceso educacional y en los programas de salud que promuevan la mejora en las condiciones de vida en la perspectiva de la inclusión social.*”⁹⁶. Éstas están estructuradas de la siguiente forma:

Compromisos de las familias

En relación a la salud

Para familias con niños de hasta 7 años:

- Llevar a los niños al centro de salud para vacunar y mantener actualizado el carnet de vacunación
- Llevar a los niños al control de peso y llevarlos a los exámenes médicos según el calendario del ministerio de salud.

Para las embarazadas y madres que amamantan:

- Participación en el prenatal
- Continuar el acompañamiento luego del nacimiento del bebe de acuerdo con el calendario del ministerio de salud
- Participar de actividades educativas desarrolladas por equipos de salud sobre amamantamiento materno y alimentación saludable

En relación a la educación

⁹⁶ Brasil, Presidencia de la Republica, Decreto nº 5. 209. Artículo 47. Tomado de <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/search?SearchableText=decreto+5209>. Consultado en 06.03.04

- Matricular a los niños y adolescentes entre 6-17 años en la escuela
- Garantizar la asistencia escolar del 85% mensual de los niños y adolescentes entre 6-15 años, pertenecientes a las familias beneficiarias
- Garantizar la asistencia mínima escolar de 75% mensual de niños y adolescentes, entre 16 y 17 años, pertenecientes a familias beneficiarias.

En relación a la asistencia social

- Garantizar la asistencia mínima de 85% en actividades socio educativas desarrollada por la municipalidad para niños y adolescentes de hasta 15 años en situación de trabajo infantil.

El cumplimiento de estos compromisos implica responsabilidades tanto de los beneficiarios como del poder público. En este sentido, cabe a los responsables constitucionales, el gobierno federal, estadual y municipal, viabilizar los servicios de educación, salud y asistencia social a las familias las cuales no pueden ser penalizadas con la suspensión o cancelación del beneficio cuando no fuese posible cumplir las condicionalidades por ausencia de oferta de los servicios previstos por parte del Estado.⁹⁷

Para la investigadora italiana Francesca Bastagli, del London School of Economics “*Al exigir de los beneficiarios que sus hijos asistan a la escuela y tengan la vacuna al día, el programa garantiza las condiciones mínimas de salud y educación y*

⁹⁷ *Ibid.*, artículo 28 § 5.º

estimula la demanda por dichos servicios, que deben ser suministrados por la municipalidad.”⁹⁸

Ahora bien, bajo la óptica de los derechos humanos, a un derecho no se puede imponer contrapartidas o condicionalidades una vez que la condición humana es la única exigencia a la titularidad de un derecho.

Bolsa Família no cumple con el principio de universalidad propugnado por los derechos humanos y por el derecho al desarrollo. Puesto que el ingreso al programa está facultado a las familias que se encuentran en situación de pobreza o pobreza extrema.

Sin embargo, esta limitación puede ser matizada una vez que se entienda el programa como una acción afirmativa. Orientada a las familias que se encuentran en situación de desigualdad por la estructura inequitativa de la sociedad brasileña. Desde este prisma, se justifica la segmentación de *Bolsa Família*. Es lo que María José Añon denomina igualdad en la diferencia. Para hacer efectivo el goce de los derechos de determinados colectivos, se exige un trato distinto. En definitiva, es una diferenciación para lograr la igualdad material o sustancial entre los individuos o grupos sociales.

A este respecto, no se puede olvidar que la igualdad, la equidad y la justicia social son principios del derecho humano al desarrollo. Lo que significa que las políticas públicas deben estar orientadas a hacer frente a las situaciones de injusticia social.

Sin embargo, como se ha señalado antes, las acciones afirmativas como aquí se entiende al programa *Bolsa Família* no excluye la urgencia de implementar medidas de

⁹⁸ Bastagli, Francesca, *Brazil's Bolsa Família Reform: implementation and implications for evaluation*, 2006. Tomado de <http://www.fomezero.gov.br/noticias/bolsa-familia-vai-em-direcao-contraria-ao-assistencialismo>. Consultado en 23.06.08.

carácter estructural que promuevan un cambio en las estructuras inequitativas, sobre las cuales se asientan las sociedades latinoamericanas, en especial la brasileña.

Por otro lado, llama la atención que las condicionalidades son concebidas desde un marco institucional tradicional, es decir, en el diseño del programa no se refleja una preocupación en combinar la visión de la población afro brasileña o indígena respecto a la salud y a la educación.

Se sabe que estas etnias tienen lecturas distintas de la realidad, o sea, otras cosmovisiones que no fueron contempladas a la hora de concebir la política. Esto a su vez, representa otra debilidad de *Bolsa Família*. Se podría argumentar, que el derecho a la autodeterminación de estos no fue respetado.

Por otro lado, dicha situación se explica por la falta de participación de la población en el proceso de formulación de la política pública, como exige el derecho humano al desarrollo. La cosmovisión de cualquier etnia, comunidad o pueblo debe ser tomada en cuenta a la hora de crear y poner en marcha políticas de desarrollo.

La participación popular se da en la esfera municipal la cual es viabilizada por el Consejo Gestor del Programa Bolsa Familia – CGPBF, instituido por el Decreto 5.209, este es un órgano de carácter deliberativo, vinculado al Ministerio del Desarrollo Social – MDS.

El consejo está compuesto por representantes del municipio o distrito federal y de la sociedad civil, observándose la paridad entre los entes. El consejo o comité tiene como eje central la división de responsabilidades en aras de aumentar la efectividad en la ejecución del programa.

Por parte del gobierno, integran el consejo representantes del área de educación, salud y asistencia social. Los representantes de la sociedad pueden ser: de entidades u organizaciones de la sociedad civil, líderes comunitarios así como beneficiarios del propio programa.

La definición de los representantes de la sociedad civil se realiza a partir de consultas públicas a movimientos sindicales, asociaciones de profesionales, instituciones religiosas, movimientos populares organizados entre otras.

Es de competencia del consejo gestor las siguientes atribuciones:

- Apoyar en la identificación de los posibles beneficiarios del Programa
- Acompañar, evaluar y fiscalizar la ejecución del PBF
- Acompañar la oferta por parte de los gobiernos locales de los servicios necesarios para la realización de las condicionalidades
- Estimular la participación comunitaria en el control y ejecución del programa
- Estimular la integración y la oferta de otras políticas públicas sociales para las familias beneficiadas.⁹⁹

Al limitar la participación popular al monitoreo de la política pública, *Bolsa Família* se distancia de lo propugnado por el derecho humano al desarrollo.

Es posible observar que se reconoce la importancia de implicar los beneficiarios en la consecución de la política pública. Sin embargo, el derecho humano al desarrollo exige que esta participación sea en todo el proceso de elaboración y la puesta en marcha

⁹⁹ Brasil, Presidencia de la Republica. Decreto nº 5. 209. Artículo 31. Tomado de <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/search?SearchableText=decreto+5209>. Consultado en 06.03.04.

de una política pública. Esto implicaría que los objetivos y las condicionalidades de la política habría que ser discutida y definida por la población beneficiaria.

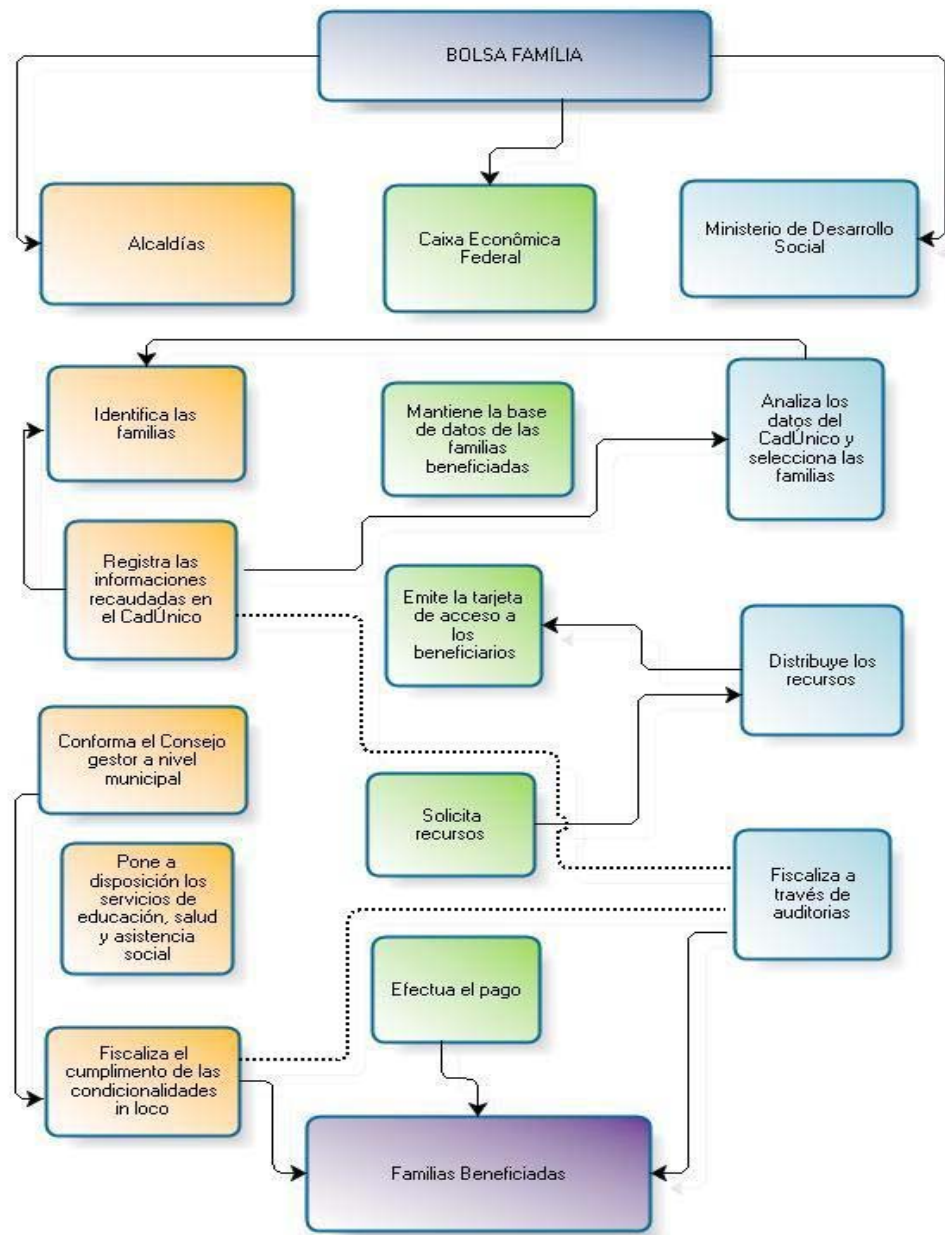
La idea subyacente al control social de *Bolsa Família* es que la mejora de la calidad de vida de la población cobra indudablemente la participación de la sociedad en el proceso de implementación de los programas.¹⁰⁰

Tal como proclama el artículo 8.2 de la Declaración del derecho al desarrollo. “*Los Estados deben alentar la participación popular en todas las esferas como factor importante para el desarrollo y para la plena realización de todos los derechos humanos.*”

Respecto a la institucionalidad del *Bolsa Família* un aspecto a ser destacado es que el diseño del programa depende de acciones coordinadas de los tres niveles del gobierno: federal, municipal y estatal y de diversos sectores gubernamentales, conforme se ilustra en el siguiente flujograma¹⁰¹.

¹⁰⁰ Brasil, Ministerio del Desarrollo Social y Combate del Hambre. Disponible en http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/controle_social/o-que-e/. Consultado en 12.08.08.

¹⁰¹ Construido por el autor basado en informaciones de documentos oficiales.



Como se observa, la identificación de las familias beneficiarias ocurre en la esfera municipal. Dicha atribución es compartida entre los consejos gestores y las alcaldías municipales. Estas identifican las familias a través de informaciones recaudadas por el

Censo del Instituto Brasileño de Estadística y Geografía – IBGE¹⁰² y de la Pesquisa Nacional por Muestreo de Domicilio – PNAD.¹⁰³

Luego de este paso, las familias pasan a integrar el Cadastro Único que es el registro central de todos los beneficiarios de los programas sociales existentes en Brasil. Así, cada mes el Ministerio de Desarrollo Social, luego de analizar las informaciones contenidas en el catastro, selecciona de forma automática las familias a ser incluidas en el programa, teniendo preferencia las que poseen menores ingresos.

En seguida, la Caixa Econômica Federal¹⁰⁴ envía a las familias seleccionadas la tarjeta que da acceso al beneficio. Y procede al pago del auspicio monetario. Conforme se ha mencionado antes, las familias sólo mantienen el beneficio una vez que cumplan con las contrapartidas o condicionalidades, las cuales son fiscalizadas, en la esfera local, por los consejos gestores y por el Ministerio de Desarrollo Social, a través de auditorías al CadÚnico.

Es importante resaltar, que el beneficio monetario es concedido a las familias, sin embargo, para efectos de una adecuada distribución del dinero —realizada directamente de la esfera federal hacia los beneficiarios— las familias asignan un único titular para la tarjeta.

¹⁰² www.ibge.gov.br

¹⁰³ Investigación por muestreo realizada en todas las regiones del país por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística – IBGE, con el propósito de investigar diversas características socioeconómicas de la sociedad brasileña, como por ejemplo: educación, trabajo, renta, vivienda, salud, migración, nutrición, fecundidad, seguridad social entre otros temas.

¹⁰⁴ Es el banco del Estado que está orientado al desarrollo social y económico del país

Según el artículo 23 del Decreto 5.209, el titular de la tarjeta debe ser de preferencia mujer. Esta es la única acción, por así decir, de lo que se podría entender como un enfoque de género.

Lo que en verdad no lo es. El enfoque de género implica acciones que tomen en cuenta la realidad de las mujeres. Significa que los poderes públicos deben adoptar nuevas metodologías de intervención que favorezcan la participación de la mujer. Que contribuyan a la disminución de la violencia doméstica, a la transformación en la división de los trabajos domésticos y la recuperación de la autoestima de éstas. En definitiva, acciones orientada al empoderamiento de la mujer en la sociedad.

La preferencia que el titular sea mujer es motivada porque, siguiendo la tendencia de Latinoamérica, gran parte de las familias pobres en el país tienen mujeres como cabeza de hogar.¹⁰⁵ Por lo que se puede decir, que no existe en el diseño del programa una preocupación direccionada a fomentar la igualdad de género, que es uno de los objetivos del milenio. Por ende, es otro aspecto del derecho al desarrollo que no es contemplado por el *Bolsa Família*.

De lo expuesto, se puede argumentar que la concepción de desarrollo subyacente al diseño del *Bolsa Família* se articula con la idea de desarrollo plasmada en la Declaración sobre el derecho al desarrollo. Una vez que busca, a través de la garantía de algunos derechos –aunque este discurso sea débil en la política pública– ampliar las libertades fundamentales de los individuos, contribuyendo a la mejora del bienestar de éstos.

¹⁰⁵ Disponible en http://www.ence.ibge.gov.br/noticias/detalhe_noticia.asp?cod=272. Consultado en 12.08.08.

Bolsa Família evade a la concepción de desarrollo articulada simplemente con el crecimiento económico. Se bien reconoce la importancia de este crecimiento, también entiende que es necesario crear medios para la distribución de los frutos del desarrollo socialmente producidos.

En definitiva, se puede aseverar que *Bolsa Família* aunque tenga un enfoque de derechos débil, su aplicación promueve el goce de los derechos a la alimentación, salud y educación a sus beneficiarios. Lo que representa un aporte potencial a los DESC y de forma más diluida al derecho humano al desarrollo, en tanto derecho síntesis.

Aunque con limitaciones, como se buscó señalar a lo largo del texto, la política tiene méritos porque finalmente está orientada a mejorar la calidad de vida de las familias beneficiarias. Y su puesta en práctica ha alcanzado importantes logros conforme ilustran algunos datos que sigue.

2.3 Avances del Programa Bolsa Familia

Una serie de encuestas han registrado mejoras en las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población brasileña, con la reducción de la desigualdad social y del incremento de la renta.

Según el Banco Mundial¹⁰⁶, uno de los mayores méritos del programa *Bolsa Família* es llegar a quién lo necesita. Estudios de esta institución financiera señalan que 94% de los recursos llegan al 40% más pobre de la población brasileña. La mayor parte

¹⁰⁶ Banco Mundial, *Uma Revolução Silenciosa muda a Vida de Milhões no Brasil e no Mundo*, 2007. Disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/BRAZILEXTN/0,contentMDK:21444879~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:322341,00.html>. Acceso en 29.09.08.

del auspicio financiero es utilizado en la compra de alimentos, materiales escolares y vestido.

En esta dirección, una investigación realizada por la Universidad Federal de Minas Gerais, apunta que en los hogares atendidos por el programa, las personas destinan 35% de los recursos para la alimentación.

La asistencia escolar de los beneficiarios de *Bolsa Família* es 3,6% mayor que de los no beneficiarios. La deserción escolar es 2,1% menor entre los beneficiarios del programa.

A partir de estos datos, es posible inferir que las familias que antes tenían dificultad de acceder a los alimentos ahora lo hacen. La disminución de la deserción escolar quiere decir que los niños de las familias beneficiarias ya no necesitan trabajar para contribuir en la renta familiar, contribuyendo a que estos ejerzan su derecho a la educación y puedan desarrollar sus potencialidades.

En este sentido, datos de la Organización Internacional de Trabajo¹⁰⁷ – OIT demuestran que entre 2000 y 2006 el número de niños y adolescentes trabajadores disminuyó en un 61 % en Brasil.

La OIT considera al país como una referencia en el combate al trabajo infantil y atribuye el buen resultado a la elevada movilización social en contra de la explotación del trabajo infantil y al impacto de los programas de transferencia de renta, en especial al programa *Bolsa Família*.

Sin embargo, señala que todavía hay mucho por hacer. Aún existen 2,2 millones de niños y adolescentes trabajando ilegalmente en el país.

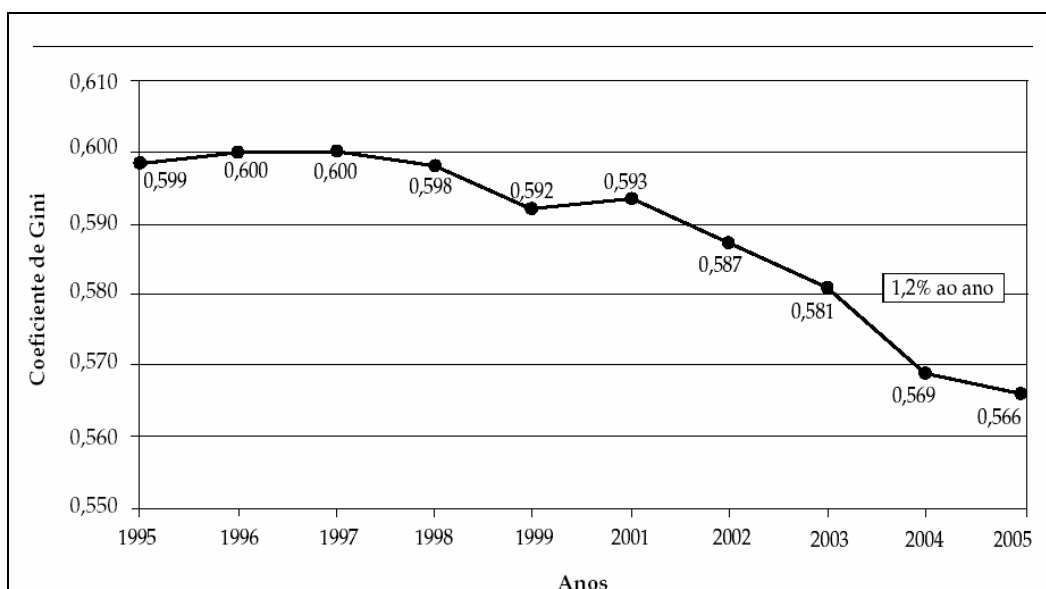
¹⁰⁷ http://www.oitbrasil.org.br/prgatv/in_focus/ipecc/errad_trabin.php. Acceso en 20.11.08.

Por otro lado, estudios de la Universidad de Sao Paulo¹⁰⁸ apuntan que *Bolsa Família* ayudó a reducir un 30% del riesgo de desnutrición infantil en el nordeste de Brasil, región que presenta el mayor índice de este tipo de afectaciones. En 1996 el índice de desnutrición era de 17,9%, en 2006 alcanzó el 6,6%.

El nivel internacionalmente acepto es de 2,2%, lo que demuestra que se debe continuar emprendo esfuerzos para alcanzar el menor índice posible de desnutrición infantil en el país.

El Instituto de Pesquisas Aplicadas – IPEA,¹⁰⁹ indica que Brasil alcanzó en 2006 el menor nivel de desigualdad de los últimos 30 años. Conforme ilustra la tabla con datos del coeficiente de Gini que sigue:

Evolución de la Desigualdad en la Renta Familiar per capita en Brasil Coeficiente de Gini (1995-2005)



¹⁰⁸ <http://www2.usp.br/index.php/saude/11339>. Acceso en 20.11.08.

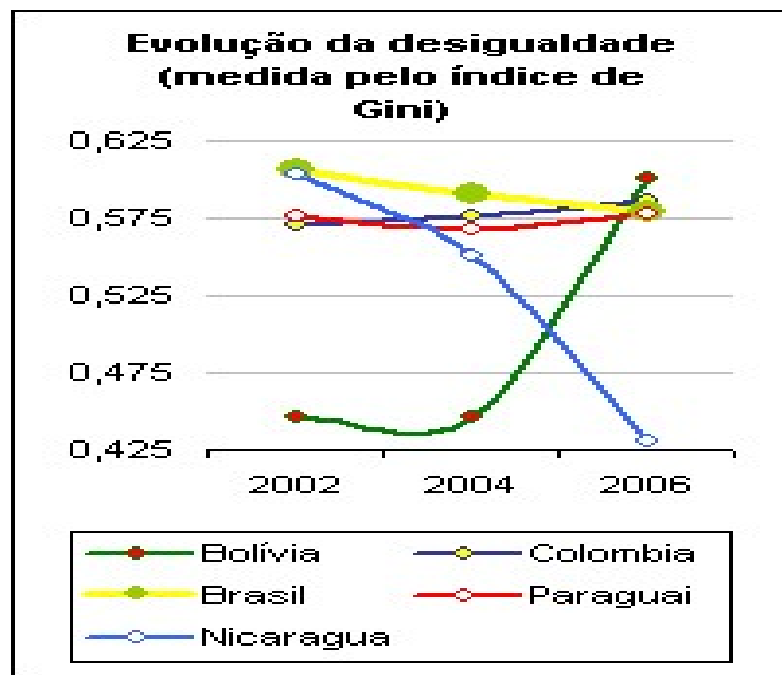
¹⁰⁹ www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/Quedareduzida.ppt. Consultado en 18.11.08.

Fuente: Instituto de Pesquisa Económica Aplicada – IPEA, 2007

Es posible identificar que en la década de los 90, en el auge de la inserción neoliberal en el país, el coeficiente brasileño era 0,60 mientras que en Bolivia, el segundo país más desigual de la región, era de 0,538.110 Sin embargo, a partir de 2002, este número empieza a descender, alcanzando la cifra de 0,566 en 2005.

Estos datos son convergentes a los divulgados por el PNUD, en su informe sobre el Índice de Desarrollo Humano¹¹¹ divulgado en 2006, conforme se ilustra en la tabla de abajo.

Evolución de las desigualdades (Coeficiente de Gini)



¹¹⁰Fuente Cepal 2001. Disponible en http://www.pucminas.br/imagedb/documento/DOC_DSC_NOME_ARQUI20041203172416.pdf?PHPSESSID=ac3987c48d0d1dce4072c4e8ac3f5215. Acceso en 01.11.08.

¹¹¹ Medida comparativa, concebido a partir del concepto de desarrollo humano, que analiza el bienestar de la de 177 países a partir de tres dimensiones: riqueza, educación y expectativa de vida. Los países que están entre 0 e 0,499 son considerados de bajo desarrollo humano; entre 0,500 e 0,799 de medio desarrollo y entre 0,800 e 1 son considerados de alto desarrollo humano. http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=2823&lay=pde. Consultado en 20.11.08.

Fuente: PNUD 2006

Según este informe Brasil es considerado un ejemplo en el combate a la desigualdad social y en la mejora de la distribución de renta. El documento añade que el país, que en los últimos cinco años fue uno de los más desiguales del mundo, ha combinado un sólido desarrollo económico con el declive de las tasas de desigualdad y pobreza.

Actualmente Brasil es considerado el 10º país más inequitativo del mundo en una lista de 126 países. Conforme ilustra la tabla, la situación de este país ha mejorado en relación a las de Colombia y Bolivia lo que se puede considerar como un avance, si se considera que Brasil ya fue el país más inequitativo de Latinoamérica anteriormente.

Pocos fueron los países que disminuyeron el Coeficiente de Gini, una de las medidas de desigualdad más utilizadas, a una velocidad superior a la brasileña entre 2001 y 2005. En este periodo, el Coeficiente de Gini se desplomó al 4,6%, pasando de 0,594 en 2001 para 0,566. Este desplome permite que el ritmo de la disminución de la desigualdad brasileña sea visto como un de los más acelerados del mundo.¹¹²

Esta evolución también se refleja en el informe de 2007 de la misma institución, por primera vez, Brasil figuró entre los país considerados de alto desarrollo. Salió de la 73ª posición en 2002, para la 70ª posición. En este sentido, el PNUD asevera que:

El crecimiento económico crió empleo y promovió el incremento real de los sueldos. Y un amplio programa social – el *Bolsa Família* – tiene realizado la transferencia de renta para más de 7 millones de familias que viven en pobreza extrema o moderada para contribuir a la alimentación, salud, creando beneficios hoy y bases para el futuro.¹¹³

¹¹² Abix, Glauco, “A *Queda Recente da Desigualdade no Brasil*”, en *Revista Nueva Sociedad*, 2007. Disponible en www.nuso.org/esp_portugues/Arbix%20.pdf. Acceso en 25.09.08.

¹¹³ PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 2006*, Disponible en http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=2390&lay=pde#. Consultado en 10.06.08.

Asimismo, el IPEA sostiene que *Bolsa Família* fue responsable por el 21% de la reducción de la desigualdad en Brasil en este periodo.

En esta idea, cálculos de la Fundación Getúlio Vargas¹¹⁴ indican que por primera vez, la tasa de pobreza en Brasil está por debajo del 20% y la de extrema pobreza está debajo del 5%.

De acuerdo al Ministerio de Desarrollo Social y Combate del Hambre¹¹⁵ – MDS, desde 2004, aproximadamente 60.165 mil familias solicitaron la cancelación voluntaria del *Bolsa Família* bajo la justificativa del incremento en sus rentas personales.

Esto es un dato extremadamente relevante porque señala que estas familias están logrando emanciparse al punto de no necesitar más de auspicios financieros del gobierno para auto sustentarse. Dicho con otras palabras, son familias que alcanzaron su libertad y pueden llevar un nivel de vida que es valorado por ellos.

Ahora bien, es obvio que Brasil tiene un largo camino hacia una sociedad más justa. Sin embargo, es importante observar que esfuerzos direccionados a alcanzar este objetivo están siendo realizados. Conforme respalda los datos arriba expuestos. Además, es relevante percibir que *Bolsa Família*, es una acción entre otras, orientada a combatir problemas que se ha arrastrado históricamente.

¹¹⁴ http://www.fgv.br/cps/pesquisas/site_ret_port/. Acceso en 20.11.08

¹¹⁵ Disponible en <http://liverig.wordpress.com/2008/08/11/60165-pedem-desligamento-do-bolsa-familia/>. Acceso en 11.08.08.

2.4 Elementos que contribuyen a garantizar el derecho al desarrollo

Como se ha señalado antes, el principal instrumento normativo del derecho al desarrollo es la Declaración sobre el derecho humano al desarrollo, es en este documento donde están plasmados los principales lineamientos de este derecho.

Sin embargo, la Declaración no establece las medidas que se podrían adoptar para la efectiva realización del mismo. “*La Declaración es un texto bastante vago y genérico, en particular en todo lo que concierne a medidas concretas para la aplicación del derecho que venimos analizando.*”¹¹⁶

La ausencia de medidas concretas a la garantía del derecho al desarrollo en la Declaración puede ser interpretada como un límite. Sin embargo, en este trabajo se la interpreta como un llamado a la comunidad internacional a reunir esfuerzos hacia la creación de medidas orientadas a la realización de este derecho.

Con este fin, se apuntará algunos elementos que pueden contribuir a la realización del derecho al desarrollo.

- **Consolidar la idea de desarrollo en tanto fenómeno multidisciplinario.** Es de fundamental importancia que el desarrollo sea concebido a partir de dimensiones políticas, sociales, culturales y económicas, tal como sostiene la Declaración. Cuyo principal objetivo sea el bienestar de las personas en equilibrio con el medio ambiente. Solo así, es posible desarrollar políticas que contribuyan efectivamente a la realización de los derechos humanos y del propio derecho al desarrollo.

¹¹⁶ Gómez Isa, Felipe, *El Derecho al Desarrollo como un Derecho Humano en el Ámbito Internacional Jurídico*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1999. p. 264.

- **Complementariedad de medidas nacionales e internacionales.** Dada la interdependencia que caracteriza a la sociedad contemporánea es imprescindible que los esfuerzos orientados a la realización del derecho al desarrollo sean emprendidos de forma coordinada entre los estados a nivel nacional e internacional. En este sentido, se apoya la creación de un nuevo orden internacional, basado, genuinamente en el objetivo de brindar a cada pueblo condiciones para el ejercicio de los derechos humanos, y por consiguiente, el derecho al desarrollo.
- **Participación social en todo proceso de formulación de políticas.** Partiendo de la premisa de que las políticas son direccionadas a la mejora de la calidad de vida del conjunto de la población, se hace necesario decidir cuál es la forma más pertinente de lograr este fin. Para esto los gobiernos, deberán adoptar nuevas metodologías de participación popular que no se reduzcan al simple monitoreo de dichas políticas. Esto implica el acceso a la información y al proceso de toma de decisiones. En este sentido, el presupuesto participativo de Porto Alegre probó ser factible el involucramiento de la sociedad civil al quehacer político.
- **Equidad.** Las políticas y programas deben estar orientado a suprimir las diferencias injustas inherentes de contextos socioeconómicos inequitativos. Brindando a los sujetos el pleno ejercicio de sus derechos humanos y igualdad en el acceso y transformación de oportunidades en capacidades. Alcanzando así mayores niveles de calidad de vida y libertad para elegir el modo de vida que cada persona tiene razón para valorar.

- **Una mirada plural sobre el desarrollo.** Tomar en cuenta los diversos enfoques sobre el desarrollo. Es importante que las diversas percepciones de vida sean contempladas a la hora de se pensar estrategias de desarrollo. Seguramente, los grupos sociales históricamente marginados de este proceso como los indígenas y afrodescendientes en Brasil aportarán mucho en todo este proceso.
- **Enfoque de género:** Es sabido que existe un fenómeno denominado feminización de la pobreza, urge que las estrategias de desarrollo contemple un real enfoque de género. Orientado a crear condiciones a la verdadera emancipación de las mujeres. Para esto es necesario fomentar aun más la participación femenina en los espacios de deliberación.

Ahora bien, se reconoce que la realización del derecho al desarrollo cobra muchos más elementos de los arriba señalados. Incluso, se necesitaría desarrollar más detenidamente cada un de los puntos indicados. No obstante, lo que se buscó aquí, fue aportar algunos elementos que se considera pertinente para la discusión de este aspecto.

CONCLUSIONES

La lógica en la que el desarrollo social es una consecuencia del crecimiento económico es una falacia, que pareciera, está demostrando de forma dura a la comunidad internacional, la urgencia de replantear el desarrollo a partir de fundamentos orientados hacia la justicia social. La desigualdad, la pobreza y el desequilibrio ecológico son el rostro de esta concepción de desarrollo que todavía coloniza el quehacer político y social de la sociedad contemporánea.

Al respecto, la Declaración sobre el derecho al desarrollo recuerda que es el desarrollo que debe servir a las personas y no las personas al desarrollo económico; recalca también que toda política debe estar orientada a mejorar la calidad de vida de hombres y mujeres, sobre la base de su participación en todo este proceso.

En este sentido, el desarrollo pasa a ser un derecho humano fundamental inherente a todos y todas, que tiene como fundamento la realización de los derechos humanos. Con este fin, los estados deben crear medidas que aporten a la ejecución de los mismos en aras de brindar a los sujetos medios para desarrollar sus potencialidades.

La concepción de desarrollo subyacente al programa *Bolsa Família* se articula con la plasmada en la Declaración sobre el derecho humano al desarrollo, porque esta política está orientada a promover el bienestar y la emancipación de millones de familias brasileñas a través del fortalecimiento del ejercicio de los derechos, sobre todo en educación, salud y asistencia social.

Para esto, *Bolsa Família* se vincula con otras políticas sociales a fin de crear un sistema de protección social que sobrepase a la simple transferencia de renta e impulse la inserción en el mercado de trabajo, posibilitando a los beneficiarios subvencionar sus necesidades materiales y de subsistencia. Además, crea las condiciones para que, a largo plazo, los niños y niñas provenientes de estas familias puedan tener una historia distinta a la de sus padres.

Asimismo, contribuye para que familias beneficiadas tengan un sentido real de ciudadanía y pertenencia a la sociedad brasileña, fortaleciendo el tejido social.

De otro lado, *Bolsa Família* posee un enfoque de derechos débil. En donde el desarrollo no figura como un derecho. El enfoque de los derechos humanos significa asumir una actitud de cambio con una conciencia de transformación, implica asumir un compromiso claro con respecto a su promoción en todos los proyectos, que se materialice en la realización de acciones de fomento directo de los mismos.

Y eso no está explícito en los objetivos de la política pública. Sin embargo, las acciones descritas en ésta política demuestran que ésta –aunque con un marco de derechos débil– está orientada a promover la calidad de vida de sus beneficiarios sobre la base del fortalecimiento de los derechos a la alimentación, salud y educación. Lo que representa un aporte potencial a realización de los DESC y de forma más diluida al derecho humano al desarrollo, en tanto derecho síntesis. Este derecho propugna que las políticas públicas deben estar orientadas a promover el bienestar de hombres y mujeres, lo que a la larga, *Bolsa Família* proporciona a sus beneficiarios.

De lo que se puede decir, que *Bolsa Família* al se articular con otras políticas sociales para crear medios que favorezcan a la emancipación de las familias cimienta bases operativas para construir el derecho al desarrollo de sus beneficiarios.

Al no asumir explícitamente el discurso de los derechos humanos, *Bolsa Família* perdió la oportunidad de abrir camino para el desarrollo de políticas sociales basadas en el enfoque de derechos.

Sin embargo, no se puede acusar a esta política pública de meramente asistencialista o paternalista, porque sus acciones están orientadas a la ampliación de las libertades de sus beneficiarios. Siendo este su fundamento principal.

Ahora bien, desde el marco institucional de las políticas públicas, es importante destacar que la intersectorialidad, la articulación entre las esferas gubernamentales y la sociedad civil posibilitan construir una visión más amplia de los problemas a ser enfrentados. Además incide directamente en la superación de propuestas que se traducen en sobreposición de acciones sectoriales. De otro lado, la multiplicidad de actores favorece a una mayor complejización de las estructuras político-institucionales.

Como se puede observar la institucionalización del control social es un aspecto frágil de la política. Porque no da cuenta de las exigencia del derecho al desarrollo. Empero, desde una perspectiva más pragmática, se observa la construcción de un marco normativo que fomenta la participación ciudadana en la esfera local.

La participación popular o ciudadana en el quehacer de las políticas públicas es un fenómeno reciente debido a la fragilidad de la movilización social y la poca tradición democrática del poder público. El hecho de que el control social sea uno de los

elementos contemplados en el diseño de *Bolsa Família*, representa un cambio trascendental que da cabida para un mayor involucramiento de la sociedad civil en el Estado y el desarrollo de nuevas prácticas que impulsen dicho proceso.

Por otro lado, respecto a las condicionalidades, estas representan otro límite de la política desde los derechos humanos, ya que la condición de persona humana es el único requisito para la titularidad de un derecho, de la misma forma dichas exigencias también requieren del Estado una mayor inversión en el suministro de servicios sociales. Por lo que se puede decir que las exigencias recaen tanto en el Estado como en los beneficiarios del programa.

Pese a los límites de concepción de la política pública, es necesario resaltar la importancia de retomar la pobreza como una problemática social a ser enfrentada por el poder público. Es más, *Bolsa Família* plantea una forma distinta de combatir este viejo problema. Lo que hace pensar que se está caminando hacia un horizonte más promisorio de garantías de derechos sociales para hombres y mujeres que por mucho tiempo tuvieron negado.

Todavía son varios los retos que se interponen en esta dirección, teniendo en cuenta la magnitud y complejidad de las cuestiones sociales y la histórica fragilidad del Estado brasileño en dar respuestas eficaces y efectivas.

En definitiva, es posible argumentar que *Bolsa Família* es una política pública compleja, de gran impacto para el desarrollo social, que observa un comportamiento interactivo propio de la racionalidad inherente a las decisiones del Estado y de la sociedad moderna.

Por otro lado, no hay que olvidar que los resultados positivos del *Programa Bolsa Família* no excluye la necesidad de una urgente reforma social en Brasil. Es importante concebir esta política pública como un paso en esa dirección. Porque la realización de los derechos humanos y en especial del derecho al desarrollo no puede estar condicionada a una política de acción afirmativa.

Es necesario resaltar la dificultad del acceso a bibliografía y documentos que abordan la temática investigada. Eso se explica por el hecho de que la investigación ha sido llevada a cabo en Ecuador y no en Brasil.

De otro lado, el hecho de que el *Programa Bolsa Família* sea una política reciente también ha incidido en la escasa oferta de materiales que aborden el tema a partir de la óptica de los derechos humanos, en particular del derecho al desarrollo.

Finalmente, se pretende que esta investigación aporte a la discusión sobre el *Programa Bolsa Família* en el proceso de mejoramiento de su aplicación como política pública. Y además que estimule el desarrollo de otros trabajos en esta dirección.

RECOMENDACIONES

Frente a lo expuesto se plantea como recomendaciones que el gobierno brasileño asuma el enfoque de derechos como un marco orientador de las políticas de desarrollo social. Esto, contribuirá a la construcción de una cultura de derechos en el país. Abrirá espacios institucionales para que los diversos sujetos sociales constitúyanse en sujetos de derechos y, consiguientemente, dará cabida a la exigibilidad y vigencia de los derechos humanos en el país.

Asimismo, es importante que las políticas públicas asuman el desarrollo como un derecho humano fundamental inherente a hombres y mujeres. Las acciones previstas en el diseño de las políticas deben promover el desarrollo de las potencialidades de los individuos, permitiendo que ellos incrementen sus libertades personales, lo que se vincula con el ejercicio de los derechos.

Esto contribuirá a la realización del derecho humano al desarrollo, bien como, a la fundamentación de este derecho y de los derechos humanos en general. Además, cimentará bases hacia una sociedad más equitativa.

La aplicación de *Bolsa Família*, pese sus limitaciones conceptuales, aporta elementos significativos a la formulación de políticas de desarrollo social. Primero, es imprescindible la articulación entre las distintas esferas gubernamentales. Dicho con otras palabras, para una mayor efectividad de estas políticas es necesario que los entes gubernamentales emprendan acciones coordinadas. Segundo, la transformación social demanda el ejercicio de los derechos humanos.

De lo que es posible aseverar que, desde la práctica *Bolsa Família*, representa un aporte al ejercicio de los DESC y sienta bases operativas para la realización del derecho al desarrollo. Puesto que, su aplicación ha tenido logros importantes que apuntan en dirección a un nivel de mayor justicia social en el país.

Finalmente, es necesario que los gestores de la política pública incorporen cada vez más elementos cualitativos –enfoque de género, enfoque de derechos– a fin de que *Bolsa Família* pueda responder efectivamente a los desafíos de la idiosincrasia social brasileña.

BIBLIOGRAFÍA

- Abix, Glauco, “A Queda Recente da Desigualdade no Brasil”, en *Revista Nueva Sociedad*, 2007. Disponible en www.nuso.org/esp_portugues/Arbix%20.pdf. Acceso en 25.09.08.
- Añón, María José, *Igualdad, Diferencias y Desigualdades*, México DF, Distribuciones Fontamara S.A, 2001.
- Abramovich, Victor y Courtis, Christian, *Apuntes sobre la Exigibilidad de los Derechos Sociales* en *Derechos Sociales: Instrucciones de uso*, México DF, Distribuciones Fontamara S.A, 2003.
- _____, *Políticas Públicas para un Estado Social de Derechos*, Santiago, LOM Ediciones, 1ª Ed. 2007.
- Banco Mundial, *Uma Revolução Silenciosa muda a Vida de Milhões no Brasil e no Mundo*,. 2007. Disponible en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/BRAZILEXTN/0,,contentMDK:21444879~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:322341,00.html>. Acceso en 29.09.08.
- Barros, Ricardo Paes de, Ricardo Henriques y Rosane Mendonça, *A Instabilidade Inaceitável: Desigualdade e Pobreza no Brasil*, Textos para Discussão n.º 800, Rio de Janeiro, IPEA, 2001.
- Bastagli, Francesca, *Brazil's Bolsa Família Reform: Implementation and Implications for Evaluation*. 2006. Tomado de <http://www.fomezero.gov.br/noticias/bolsa-familia-vai-em-direcao-contraria-ao-assistencialismo>. Consultado en 23.06.08.
- Bobbio, Norberto, *El Tiempo de los Derechos*, Madrid, Editorial Sistema. 1991.
- _____, *La era de los derechos, en el tercer ausente*, Madrid, Editorial Cátedras, 1997.
- Brasil, Presidencia de la República, *Decreto nº 5.209, artículo 4º*, Véase <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/search?SearchableText=decreto+5209>. Consultado en 06.03.04.

- Chaves, Alexandra Drabik, *et al*, “*O que nos Diz o Desenho do Bolsa Família*”, Rio de Janeiro, en ANPAD, 2007. Disponible en http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=280&cod_evento_edicao=33&cod_edicao_trabalho=7078. Acceso 24.10.08.
- Comparato, Fábio Konder, *Fundamentos dos Direitos Humanos*. Estudos Avançado da Universidade de São Paulo, USP. 1997.
- Correia, Thereza Rachel Couto, *Considerações Iniciais sobre o Conceito de Direitos Humanos*, en *Revista Pensar*. Volumen 10, nº 10. Fortaleza, 2005.
- Contreras, Miguel Ángel Nieto, *El Derecho al Desarrollo como Derecho Humano*, México, Editorial Reyes y Dávila, 2000.
- Declaración de Quito, *Principios sobre la Exigibilidad y Realización de los DESC*, “principio 21”, Quito, 1998. Disponible en <http://www.derechos.org/nizkor/la/declaraciones/quito.html>. Consultado en 12.03.09.
- Deubal, André- Noël, *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2006.
- Donnelly, Jack, *Derechos Humanos Universales: en teoría y en la practica*, traducción por Ana Isabel Stellino, México, Ediciones Gernika, 1998.
- Escobar, Arturo, *La Invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*, Bogotá, Editorial Norma, 1996.
- Esteva, Gustavo, *Diccionario del Desarrollo*, Tomado de http://www.logoslibrary.eu/pls/wordtc/new_wordtheque.w6_start.doc?code=60048&lang=ES. Consultado en 06.11.08.
- Farah, Marta Ferreira Santos, *Gênero e Políticas Públicas*, en *Revista Estudos Feministas*, 12, n.º 1, Florianópolis, Jan./Abr. 2004.
- Höfling, Heloisa de Mattos, *Estado y Políticas (Públicas) Sociais*, en *Caderno CEDES*, año XXI, n.º 55, Campinas – UNICAMP. 2001.
- Gómez Isa, Felipe, *El Derecho al Desarrollo entre la Justicia y la Solidaridad*, Bilbao, Cuadernos de Deusto de Derechos Humanos, 1998.

_____, *El Derecho al Desarrollo como un Derecho Humano en el Ámbito Internacional Jurídico*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1999.

_____, El Derecho al Desarrollo como un Derecho Humano, en *Revista Aportes Andinos*, 2002. p. 7. Disponible en <http://www.uasb.edu.ec/padh/revista3/articulos/felipegomez.htm>. Consultado en 10.11.08.

Neff, Manfred Max, et. al. *El Desarrollo a la Escala Humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*, Montevideo, Editorial Nordan –Comunidad, 1998.

Nikken, Pedro, *Sobre el concepto de derechos humanos*,. Seminario sobre Derechos Humanos/Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Unión Nacional de Juristas de Cuba. San José, IIDH. 1997.

Nino, Carlos Santiago, *Introducción, en Ética y Derechos Humanos*, Argentina, Editorial Astrea, 2ª edición, 2005.

O' Donnell, Guillermo y Oscar Ozlak, *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de Investigación*, Buenos Aires, BACERIS/G.E. CLACSO, n.º 4, 1976.

ONU, *Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales*, Artículo 11, 1966. Tomado de:
http://www.uasb.edu.ec/padh_contenido.php?cd=1162&pagpath=1&swpath=inf&cdcentro=5&ug=cr. Consultado en 17.11.08.

_____, *Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social*, Artículo 2, 1969. Tomado de http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/m_progre_sp.htm. Consultado en 15.11.08.

_____, *Resolución n° 32/130 Distintos Criterios y Medios Posibles dentro del Sistema de las Naciones Unidas para Mejorar el Goce efectivo de los Derechos Humanos y la Libertades Fundamentales*, 1977, Tomado de:
<http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/32/ares32.htm>. Consultado en 06.11.08.

_____, *Preámbulo de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo*, 1986. Disponible en http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74_sp.htm. Consultado en 03.03.2007

- _____, *Declaración y Programa Acción de Viena*, Artículo 5, 1993. Tomado de [http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.Sp?OpenDocument). Consultado en 10.09.08.
- _____, *Comentario General numero 12*, 1999. Disponible en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>. Consultado 17.11.8.
- PNUD, *Relatório Mundial do Desenvolvimento Humano, Glossário de direitos humanos e desenvolvimento humano*, 2000.
- _____, *Informe sobre el Desarrollo Humano*, 2006. Disponible en http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=2390&lay=pde#. Consultado en 10.06.08.
- Salgado, Judith María, *La Discriminación desde un enfoque de Derechos Humanos*, Quito, INREDH, 2001.
- Sánchez, Nicolás Angulo, *El Derecho al Desarrollo frente a la Mundialización del Mercado*, Madrid, Editorial IEPALA, 2005.
- Santana, Jomar Álace, *A Evolução dos Programas de Transferência de Renda e o Bolsa Família*, Belo Horizonte, 2007, Disponible en http://www.abep.nepo.unicamp.br/SeminarioPopulacaoPobrezaDesigualdade2007/docs/SemPopPob07_1019.pdf. Acceso en 17.11.08.
- Segunta, Arjun, *On the Theory and Practice of the Right to Development*, Human Rights Quarterly, Baltimore, The John Hopkins University Press, 2002.
- _____, *Report of the Independent Expert on the Question of Humans Rights and Extreme Poverty*, 2008. 7th session HRC. Disponible en www2.ohchr.org/english/issues/poverty/expert/annual.htm - 20k. Acceso en 13.09.08.
- Sen, Amartya, *Desarrollo y Libertad*, Colombia, Editorial Planeta, 3^{ra} edición, 2001.
- UNESCO-ALDHU, *Manual de Educación Popular en Derechos Humanos*, Quito, 1988.
- Weissheimer, Marco Aurélio, *Bolsa Família: abanicos, límites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*, São Paulo, Editorial Fundação Perseu Abramo, 2006.

http://www.ence.ibge.gov.br/noticias/detalhe_noticia.asp?cod=272. Consultado en 12.08.08.

http://www.oitbrasil.org.br/prgatv/in_focus/ipec/errad_trabin.php. Acceso en 20.11.08.

<http://www2.usp.br/index.php/saude/11339>. Acceso en 20.11.08.

www.ipea.gov.br/sites/000/2/destaque/Quedareduzida.ppt. Consultado en 18.11.08.

http://www.fgv.br/cps/pesquisas/site_ret_port/. Acceso en 20.11.08.

<http://liverig.wordpress.com/2008/08/11/60165-pedem-desligamento-do-bolsa-familia/>. Acceso en 11.08.08.

http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=2823&lay=pde. Consultado en 20.11.08.