

MODULO 1

Clase 3. Enfoque de Derechos y Políticas Sociales Interrelaciones necesarias

Docente: Laura C. Pautassi (Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET))

Índice

1. ENFOQUE DE DERECHOS: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL	1
Actividad propuesta.....	6
2. ENFOQUE DE DERECHOS Y TITULARIDAD DE DERECHOS. LA PRIMERA CONDICIÓN.....	7
Actividad propuesta.....	15
3. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL: LA SEGUNDA CONDICIÓN	16
Actividad propuesta.....	20
4. INTERRELACIONES ENTRE DERECHOS SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS.	21
Actividad propuesta.....	25
5. ALCANCES Y DESAFÍOS DE LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE.....	26
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	28

Desarrollo

1. ENFOQUE DE DERECHOS: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL

Antes de comenzar a definir la perspectiva de derechos, es conveniente interrogarnos acerca de qué significa tener un derecho y qué diferencias existen entre los derechos civiles, los derechos políticos (DCP) y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Si bien hay numerosas acepciones y denominaciones en relación con el hecho de ser portador de un derecho, en líneas generales, se trata de una pretensión justificada jurídicamente, que habilita a una persona a hacer o no hacer algo y a la

vez puede reclamar a terceros que hagan o no hagan algo (*Abramovich y Courtis (2002), Abramovich (2006) y Abramovich y Pautassi (2006)*).

Es decir, existe una norma jurídica que le otorga a una persona una expectativa positiva –de acción- y una negativa –de omisión- creando al mismo tiempo sobre otros sujetos obligaciones y deberes correlativos. Por caso, tengo derecho a transitar porque existe una norma jurídica que me concede esta posibilidad; pero a la vez, también tengo derecho a la educación, en tanto hay una norma que me convierte en titular de esta expectativa –la de asistir a la escuela- y crea a otros sujetos su obligación correlativa de proporcionarme los medios y las instancias de calidad para que ejerza mi derecho a concurrir a establecimientos educativos.

Numerosas son las características constitutivas de un derecho, pero adquiere centralidad la posibilidad intrínseca de dirigir un reclamo ante una autoridad independiente del obligado –habitualmente un juez– para que haga cumplir la obligación o imponga reparaciones o sanciones por el incumplimiento. Esta característica se denomina **justiciabilidad o exigibilidad judicial**, y supone una garantía del cumplimiento de las obligaciones que se desprenden del derecho de que se trate. Por ende, el reconocimiento de derechos impone la creación de acciones judiciales o de otro tipo, que permitan al titular del derecho reclamar frente a una autoridad judicial u otra con similar independencia, ante la falta de cumplimiento de su obligación por parte del sujeto obligado (Abramovich, 2006).

Tal como adelantamos, dos tipos de derechos pueden identificarse:

i) los **derechos individuales** o también denominados "derechos de primera generación", que se encuentran reconocidos e incluidos en las constituciones políticas modernas, definidos como aquellas libertades y garantías de los ciudadanos y que definen a su titular a priori. Entre otros, podemos mencionar el derecho a expresar las ideas propias; a profesar una religión, a comerciar, a ejercer el derecho a voto. En este grupo se incluyen los derechos civiles y políticos (DCP).

ii) Un segundo grupo de derechos son los **derechos económicos, sociales y culturales (DESC)** usualmente considerados "derechos de segunda generación" e incluidos posteriormente también en las constituciones políticas, cuya principal

diferencia con los anteriores es que no se encuentra su titular identificado a priori y por ello refieren al derecho a la educación, al derecho a recibir una alimentación adecuada, al derecho al trabajo en condiciones dignas; al derecho a la salud, entre otros.

Esta separación "generacional" de ambos derechos no confiere argumentos para objetar el mismo valor a ambos tipos de derechos. Tal como señala Gargarella (2006) no existen suficientes fundamentos para justificar las distinciones que se realizan entre derechos individuales y derechos sociales, y sobre las cuales se basa un status jurídico disímil que se les adjudica. En rigor, los derechos económicos, sociales y culturales deben considerarse tan "operativos" o tan "ideales" como los mismos derechos individuales. Es decir, constituyen una **obligación jurídica** y no una mera manifestación de buena voluntad política, con prerrogativas para los particulares y obligaciones para el Estado.

Cabe destacar que los DESC tienen un amplio reconocimiento en el Derecho Internacional, tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas, dictada en 1948 que prevé en sus art. 22 a 27 inclusive los Derechos Sociales. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, establece en su preámbulo que el ser humano no puede realizarse como ser libre al menos que se creen las condiciones que le permitan a cada persona gozar de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales. En 1999 entró en vigencia el Protocolo de San Salvador, que es el protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, y que constituye el primer instrumento interamericano que regula específicamente derechos económicos, sociales y culturales. A su vez, a nivel internacional, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano de supervisión del PIDESC ha realizado importantes esfuerzos por delimitar el contenido normativo de los derechos y las obligaciones que han acordado los Estados en dichos instrumentos internacionales (*Véase en Courtis (2006) y en Rossi (2006)*).

En el caso de Argentina, la reforma constitucional de 1994 incorporó con jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22) once tratados de derechos humanos, al mismo

tiempo que agregó un nuevo capítulo de derechos sociales (art 36 al 44) que se suma a los derechos consagrados en el art. 14 y 14 bis de nuestra carta magna.

Otra diferencia que se busca enfatizar entre DCP y DESC, es el hecho que los derechos sociales se diferencian de los Derechos Civiles y Políticos por el carácter de *obligaciones negativas* de estos últimos, mientras que los Derechos Sociales implicarían el nacimiento de las *obligaciones positivas*. En el primer caso, las obligaciones negativas refieren principalmente a la no intervención del Estado en caso de una huelga, a no empeorar la salud de la población, no impedir el acceso de un niño o una niña a un instituto educativo, entre otros. En relación con las obligaciones positivas, estas no se agotan solamente en acciones de dar -proveer de vivienda, proveer de vacunas para menores de seis años- sino que lo diferencial es el tipo de relaciones que se establecen entre el Estado y los beneficiarios de las prestaciones. Significa que el Estado puede satisfacer un derecho a través de diferentes medios, y en muchos de ellos, los sujetos obligados pueden participar activamente.

Claramente el conjunto de obligaciones estatales que caracterizan a los derechos sociales es sumamente variado. Por ello resulta incorrecta toda pretensión de discutir la justiciabilidad de los mismos, ya que cada tipo de obligación ofrece una serie de acciones posibles, que van desde la denuncia por incumplimiento de obligaciones negativas hasta la exigencia de cumplimiento de las positivas. Tal como fue señalado, un derecho económico, social y cultural se caracteriza no sólo por el hecho que el Estado cumpla con su conducta, sino por la existencia de algún poder jurídico que pueda actuar a favor de quien es el titular del derecho, en caso que se produzca el incumplimiento de la obligación que es debida.

De esta forma, pueden agruparse en tres las formas en que un Estado puede satisfacer –positivamente- un derecho social:

i) *Determinados derechos fijan la obligación del Estado de establecer mecanismos de regulación, sin la cual, el ejercicio de los derechos no tiene sentido:* el Estado instituye el marco normativo para el desenvolvimiento de determinadas actividades, y no necesariamente la obligación del Estado se vincula con una transferencia de fondos hacia el destinatario de una prestación, sino que la obligación se dirige a establecer normas que establezcan la organización de una estructura que se

encargue de organizar una actividad determinada. Por ejemplo, la protección a la infancia supone la existencia de normas jurídicas que le asignen a este grupo etario algún tipo de consideración diferencial con respecto a su inexistencia y que se diferencie del conjunto de los ciudadanos y ciudadanas. Asimismo puede consistir en que el estado delimite bajo que parámetros deben organizarse, por ejemplo, la provisión de servicios de salud para niños y jóvenes.

ii) La obligación exige que la *regulación establecida por el Estado restrinja o ponga límites a las facultades de las personas privadas, o les imponga obligaciones*. Es decir, requiere regulaciones que sean imponibles a terceros, y no solo al propio Estado. Un ejemplo de cumplimiento son las restricciones a la arbitrariedad de los empleadores, al igual que otras regulaciones presentes en el mercado de empleo remunerado.

iii) El Estado debe cumplir con su obligación proveyendo de servicios a la población, ya sea en forma exclusiva, o través de una cobertura mixta, que además del aporte estatal incluyen regulaciones en las que ciertas personas privadas se vean afectadas por limitaciones o restricciones. En estos casos se trata de la organización de un servicio público, como el sistema de educación pública, el funcionamiento de la administración de justicia, la gestión de créditos hipotecarios para la vivienda, beneficios o exenciones impositivas, entre otros.

El cúmulo de obligaciones positivas y negativas abre otro espectro que interesa especialmente para este desarrollo. Se trata del hecho que, otorgar derechos implica a su vez, reconocer un campo de poder para sus titulares, reconocimiento que limita el margen de acción de los sujetos obligados, entre ellos el Estado. ¿Por qué? Precisamente por que este empoderamiento (*empowerment*) define en sentido amplio aquellas acciones que el obligado puede y las que no puede hacer

Si este empoderamiento lo proyectamos en el ámbito de las políticas sociales, implica en primer lugar considerar a todos y cada uno de los ciudadanos y ciudadanas como sujetos titulares de derechos y no como simples “beneficiarios” de programas sociales transitorios. Ilustran claramente esta relación los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y sus técnicas de garantía o protección,

ya que habitualmente se objeta su reconocimiento como derechos precisamente bajo el argumento que esgrime que plantear ciertas cuestiones sociales en el plano jurídico, puede restarle espacio a la política, constriñendo a los Estados en el margen de acción para adoptar estrategias efectivas de desarrollo con equidad (Abramovich, 2006).

Incorporar el enfoque de derechos explicita un reconocimiento de una relación directa que existe entre el derecho, el empoderamiento de sus titulares, es decir los y las ciudadanas, las obligaciones correlativas y las garantías, todo lo cual conjuga en una potencialidad que puede actuar como una forma de garantizar situaciones que tiendan a la equidad en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales como las que se han perpetrado en América Latina, al punto tal que en la actualidad es el continente más desigual del mundo.

Precisamente la perspectiva de derechos, tal como se analiza a continuación, impacta esencialmente en la fijación de un marco conceptual para el desarrollo de políticas públicas que puedan considerarse compatibles con la noción de derechos. A partir de allí se estructura un andamiaje conceptual, pero a la vez operativo, que identifica diversos mecanismos de seguimiento y responsabilidad que involucran a los actores políticos, sociales y económicos, en el proceso de definición de políticas, incorporando el principio de igualdad y no discriminación.

Actividad propuesta

1. Realice un listado que contenga algunos derechos individuales o sociales de expectativas positivas y su correlativo derecho de expectativas negativas cuyo destinatario sea el Estado, en forma exclusiva, o a través de una cobertura mixta

Un ejemplo de ello podría ser:

Derecho de expectativa positiva

Derecho al trabajo
Derecho a la vivienda

Derecho de expectativa negativa

Restricciones a la arbitrariedad de los empleadores
Gestión de créditos hipotecarios para la vivienda

2. Piense de qué manera el concepto de “empoderamiento” beneficia a aquellos sectores sociales determinados por género, por edad, por etnia.

2. ENFOQUE DE DERECHOS Y TITULARIDAD DE DERECHOS. LA PRIMERA CONDICIÓN

Una vez aproximado qué significa tener derechos, cabe desarrollar la importancia de contar con un “enfoque de derechos” que se pueda aplicar a las políticas públicas, o del mismo modo cómo se puede incluir un marco de derechos para promover mayor institucionalidad en materia de políticas sociales, al tiempo que se puedan establecer mecanismos de responsabilidad (*accountability*) horizontal para avanzar en un efectivo cumplimiento de compromisos en políticas sociales

Tal como ya fue mencionado, el enfoque de derechos se nutre de un importante *corpus* de principios, reglas y estándares que componen el ámbito de los derechos humanos, desarrollado en el marco de las diversas instancias e instituciones que integran el Sistema Internacional de Derechos Humanos (SIDH), y que en el último tiempo se ha preocupado especialmente por definir con mayor precisión no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer en orden a lograr la plena realización de los derechos civiles, políticos y también económicos, sociales y culturales

En tal sentido los derechos humanos no son pensados en la actualidad tan sólo como un límite a la opresión y al despotismo, sino también como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

De ésta forma, se puede decir que se ha ganado claridad al establecer las obligaciones positivas de los Estados, que a los efectos de los sistemas de políticas sociales, implican un avance importantísimo.

¿De qué manera se han fijado estas obligaciones?. En primer lugar, desde los órganos de supervisión internacional de derechos humanos, tanto a nivel universal (Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) como regional (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos) han procurado no sólo resarcir a las víctimas en casos particulares, sino también fijar un *corpus* de principios y estándares, con el propósito de lograr impactar en nuevas instancias que tiendan a garantizar la calidad de los procesos democráticos a través del fortalecimiento de los principales mecanismos internos de protección de derechos, entre otros, los sistemas de administración de justicia, las instancias de participación política y de control horizontal, como son las defensorías del pueblo, procuradores de derechos humanos y las áreas competentes de la administración pública que definen políticas con impacto en la vigencia de los derechos, en especial en el sistema de políticas sociales

Estilizadamente se trata de un conjunto de estándares que surgen de la interpretación realizada de los tratados internacionales de derechos humanos por los órganos de aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Comité de la Convención Internacional contra la Discriminación de la Mujer (CEDAW), el Comité de los derechos del Niño, entre otros, así como de los relatores especiales de las Naciones Unidas, a partir de la interpretación realizada de los tratados internacionales de derechos humanos principalmente en materia de derechos sociales. De esta forma, los estándares permiten analizar desde la perspectiva de los derechos humanos, si las políticas de desarrollo aplicadas por los estados se adecuan o no a los parámetros desarrollados por el derecho internacional de los derechos humanos.

Esta situación cobra aún mayor fuerza en tanto todos los países de la región, al ser miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) son, por decisión Estados-parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y por ende se encuentran jurídicamente obligados a garantizar el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales. ¿Qué implica? Que cada Estado debe planificar y ejecutar sus políticas de desarrollo

económico y social conforme a lo establecido por el sistema interamericano de derechos humanos.

Para hacer operativo el enfoque de derechos humanos, en términos de estrategias de desarrollo, todas las políticas e instituciones que tienen por finalidad impulsar acciones y políticas en esa dirección, deben basarse explícitamente en las normas y principios establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos.

Por ende, comienza a regir una serie de postulados y principios que gozan de consenso de la comunidad de las naciones e integran el conjunto de derechos humanos. Vital importancia cobra el artículo 5 de la Declaración de Viena, adoptada en la Conferencia de Derechos Humanos en 1993, que establece “**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 los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales**”.

Claramente se está reconociendo la responsabilidad de los Estados en la promoción del amplio conjunto que integran los derechos humanos y que se encuentran plasmados en los diversos Pactos y Tratados Internacionales. Especial mención debe hacerse al **principio de igualdad** reconocido en la citada convención, ya que constituye el primer plafón sobre el cual deben asentarse el conjunto de medidas y políticas que integren una estrategia de desarrollo, tanto lo referido al diseño de políticas públicas, como también en la promoción de instancias de cambio cultural para consolidar la igualdad entre mujeres y varones en todos los niveles.

Precisamente en materia del principio de igualdad y no discriminación, la Convención Internacional contra la Discriminación de la Mujer (CEDAW) establece que cada estado Parte es responsable de asegurar el goce de los derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, debiendo adoptar todas las medidas que sean necesarias, incluida la prohibición de la discriminación por razón de sexo, para poner término a los actos discriminatorios que obsten al pleno disfrute de los derechos, tanto en el sector público como en el privado.

En igual dirección, el artículo 2 de la Convención de Derechos del Niño (CDN) establece que *“Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares”*.

En igual dirección el Comité de los Derechos del Niño estableció en la Observación General N° 5 de 2003 el concepto de progresividad, al señalar que *“los Estados tienen que poder demostrar que han adoptado medidas “hasta el máximo de los recursos de que dispongan” y, cuando sea necesario, que han solicitado la cooperación internacional. Los Estados, cuando ratifican la Convención, asumen la obligación no sólo de aplicarla dentro de su jurisdicción, sino también de contribuir, mediante la cooperación internacional, a que se aplique en todo el mundo”*.

Fortaleciendo dicha perspectiva, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OHCHR, 2004: 3) señala que en el derecho internacional existen normas y valores, explícitas o implícitas, que dan forma a las instituciones y a las políticas que de ellas resultan. Las estrategias de reducción de pobreza (PRS) deberían, por tanto, reflejar las normas de derecho internacional. En este sentido,

la reducción de la pobreza y los derechos humanos no son independientes uno del otro sino que forman parte de un mismo proyecto. Vale decir: *no sólo la pobreza, sino también las estrategias para su superación pueden y deben ser leídas a la luz del paradigma de los derechos humanos* (CELS, 2006).

De lo expuesto hasta el momento, se desprende el primer requisito o condición necesaria para cualquier tipo de estrategia de desarrollo y a la vez, es una obligación de los Estados, de **reconocer en cada persona su titularidad de derechos**. Esto que en palabras de Bobbio (1993) significa “*el derecho a tener derechos*”.

Una vez introducido este concepto en el contexto de la adopción de políticas, el punto de partida utilizado para la formulación de una política específica no consiste en reconocer la existencia de ciertos grupos específicos o sectores sociales que tienen necesidades no cubiertas, sino fundamentalmente **la existencia de personas que tienen derechos** que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas de parte de otros y por consiguiente al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad.

Con esta consideración se procura cambiar la lógica de la relación entre el Estado –o los prestadores de bienes y servicios-, y aquellas ciudadanas y ciudadanos que se beneficiarán con las políticas. No se trata sólo de personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones fruto de la discrecionalidad política, sino que se trata de considerar a todos como titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos (Alsop y Norton, 2004).

En el lenguaje de América Latina, se busca que no se siga promoviendo la inclusión de “beneficiarios” en programas focalizados, sino considerar a personas titulares de derecho con acceso a un sistema de seguridad social o al menos a políticas sociales de corte universal.

Ejemplos más que significativos de la ausencia de una perspectiva de derechos han sido los programas sociales focalizados que se han implementado a partir de la década del noventa en adelante en toda América Latina. En primer lugar, los mismos se caracterizaron por irrumpir como una estrategia directa en contra de las políticas de cuño universal, buscando definir a priori una población objetivo o meta, en donde establecía como “título de derecho” (*entitlement*) para acceder a una prestación social el carácter de pobre de toda pobreza o persona bajo alguna situación de vulnerabilidad. Si bien se buscaba que los mismos fueran transitorios, en función de una supuesta dinámica de mercado que se buscaba estimular, los mismos fueron cambiando de nombre pero no en su esencia (véase *Lo Vuolo et al (1999)* y *Pautassi (2001)*).

Así, en la mayoría de los países de América Latina se implementaron decenas de programas sociales, desde programas transitorios de empleo, de formación profesional, de capacitación, microemprendimientos productivos, programas de nutrición infantil, entre otros.

Cabe destacar que no alcanza con solamente incluir un lenguaje de derechos o sostener que ciertos programas se inscriben en dirección a reconocer determinados derechos, sino precisamente se busca que cada derecho que se garantice contenga los estándares que debe contener un derecho económico, social y cultural. Es decir, no se trata de sostener que se ha adoptado una perspectiva de derechos cuando en el mejor de los casos se aplique un “filtro de derechos” a programas focalizados. Sirva como ejemplo el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJH) que consiste en el principal programa de transferencia de ingresos que se aplicó en Argentina, buscando paliar la crisis económica-social de fines del año 2001 y principios del 2002. En los fundamentos del Plan, se establece este derecho en cumplimiento del mandato del art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, que instituye el rango constitucional de los tratados y pactos internacionales, y expresamente en las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

La vía utilizada para satisfacer el derecho familiar de inclusión social consiste en el pago de una ayuda económica “no remunerativa” a cambio de una serie de

contraprestaciones que deben realizar los “beneficiarios” que en realidad son los “destinatarios”. El monto del beneficio es de pesos 150 por cada titular, que por otra parte no se ha modificado conforme al aumento del costo de vida y de la inflación. Sin embargo y a pesar de esta alusión a un derecho familiar a la inclusión social - derecho de por sí novedoso ya que el PIDESC no lo reconoce como tal- no se promovió ningún debate –o decreto y/o resolución administrativa correlativa- en donde se consigne qué implica garantizar tal derecho. A su vez, el mecanismo de acceso al PJJHD se iniciaba a partir de la inscripción del “potencial beneficiario” en la municipalidad de su jurisdicción, la que posteriormente debía remitir al Ministerio de Trabajo los listados con los aspirantes al PJJHD, que previamente hubieran sido aprobados por los respectivos Consejos Consultivos de cada localidad. Y aquí cabe consignar una primera aclaración: el decreto de creación del PJJHD no previó mecanismos formales de reclamo en caso de que la inscripción al plan fuera rechazada. Únicamente la resolución reglamentaria estableció la obligación de la municipalidad respectiva de comunicar por medio público idóneo o personalmente a los postulantes la aprobación o rechazo de su solicitud. En el caso de rechazar la solicitud, sólo debían informarse los motivos disposición que no condice con el ejercicio de un derecho. Del mismo modo, quienes presentaron su solicitud en forma posterior al plazo acordado para la entrega de solicitudes, quedaron fuera del Plan, ya que desde el 17 de mayo de 2002 el Plan se encuentra cerrado y no incorpora beneficiarios, excepto vía sentencia judicial. Por ende, no se puede sostener que sea un derecho si el mismo se lo ha sujetado a plazo de cumplimiento.

Tampoco se fijó el alcance del reconocimiento del derecho en relación con la obtención de la prestación fijada por el plan, y la diferencia con los beneficios asistenciales de disposición discrecional como era habitual en las políticas asistenciales anteriores, por ejemplo en términos de su exigibilidad. Por otra parte, no se establecieron mecanismos específicos de reclamo, ni de tipo administrativo como tampoco judicial, lo que motivó que debido a la inexistencia de mecanismos precisos de acceso y reclamo ha implicado decisiones contradictorias en sede judicial, como así también el surgimiento de diversos obstáculos a la protección judicial de quienes plantearon reclamos referidos a su diseño e implementación (Campos, Faur y Pautassi, 2007).

En otros términos, a pesar de que el lenguaje de los derechos tiene de por sí un valor ético y político y puede servir para fortalecer las demandas sociales frente a situaciones de inequidad, sus implicancias concretas en términos de política social o de garantía de derechos no se consideran adecuadamente.

El riesgo puede ser la utilización de una retórica de los derechos que luego no logre satisfacer las mínimas expectativas que este concepto puede legítimamente ocasionar, provocando en los hechos una pérdida de confianza por parte de la población en general.

En similar dirección, y con el objetivo de constatar en qué medida y con qué efectos se ha avanzado en incorporar la perspectiva de derechos en prácticas institucionales que promueven una mayor equidad social y de género, se analizaron ocho programas de combate a la pobreza implementados en la región, Daeren (2004).

El estudio señala que a diferencia de los sistemas de protección social y de los servicios públicos institucionalizados -basados en derechos sociales y económicos y en el principio de universalidad- estos programas se focalizan en el tiempo, el espacio y en grupos beneficiarios específicos, y dentro de éstos últimos o en mujeres “jefas de hogar” o en las familias. Estrategias educativas o de inserción laboral en el marco de estos programas no constituyen derechos, sino que son “beneficios” temporales, otorgados a grupos bien delimitados, sujetos a criterios de elegibilidad y condicionados a ciertos requisitos o contraprestaciones. De este modo, cinco de los ocho programas no tienen un enfoque de derechos orientado a poner fin a cualquier tipo de exclusión y discriminación. Al contrario, manejan un enfoque asistencialista y no promueven, por ejemplo, que las personas conozcan sus derechos ni tampoco prestan asistencia judicial. Las estrategias de intervención se limitan generalmente al nivel individual o del hogar y no estimulan el empoderamiento ni la acción colectiva con miras a cambiar relaciones

inequitativas de poder y acceso a los recursos. Son programas que ofrecen “beneficios sin derechos” a las personas bajo condición de pobreza, creando redes de protección mínima para grupos de población en situaciones de emergencia. Aquí se visualiza la continuidad y similitud con programas que se centraban en la entrega de alimentos, acceso a prestaciones de salud básicas y transferencias de recursos mínimos con el requisito de una contraprestación laboral. Las excepciones serían los dos programas coordinados por las oficinas de la mujer, en los que se pudo visualizar una explícita preocupación por quebrar la segregación sexual del trabajo y la subvalorización del trabajo femenino, como también que promueven el empoderamiento y autonomía de las mujeres.

De allí que resulte clave analizar en qué medida ciertos sectores discriminados o excluidos socialmente en la región, que suelen definirse como los “beneficiarios de las acciones de promoción”, padecen dificultades particulares para el ejercicio efectivo de algunos de estos derechos, lo que impone severos límites al éxito de los mecanismos formales de consulta y participación que se establecen habitualmente en las estrategias de desarrollo. De esta forma, además de promover el “empoderamiento” de los ciudadanos y las ciudadanas a partir de reconocerse titulares de derechos, el segundo paso en este proceso, es poder ejercer el derecho a la participación política y pública en general.

Actividad propuesta

1. Defina el término “*accountability*” en el marco del Sistema Internacional de Derechos Humanos (SIDH) refiriendo 4 ó 5 obligaciones positivas del Estados que permitan fortalecer las políticas públicas del Estados
2. Reflexione acerca de por qué el plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJH) implementado para paliar la crisis económica-social de fines del año 2001 y principios del 2002, no puede ser considerado un “derecho familiar a la inclusión social”

3. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y SOCIAL: LA SEGUNDA CONDICIÓN

Según hemos desarrollado y tal como la experiencia en los países de la región da cuenta, la participación política requerida en el marco de un proceso democrático no se limita únicamente a contar con un sistema institucionalizado de elecciones periódicas y limpias (O'Donnell, 2000). Requiere fundamentalmente la posibilidad de ejercer algunos otros derechos que actúan como una condición previa para que un proceso democrático se desempeñe con cierta regularidad, tales como el derecho de asociación, de reunión, la libertad sindical, la libertad de expresión y el derecho de acceder a la información, entre otros. La posibilidad real de ejercer estos derechos habilita la potencialidad de aquellos que se encuentran transitando por una situación de pobreza, de incidir en los procesos políticos y en la orientación de las decisiones del gobierno, pero estará a su vez condicionado o fuertemente limitado por el grado en el que puedan ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales. Esto es, ser parte en los procesos de diseño e implementación de las políticas sociales. ¿Es posible?

Para poder aproximar una respuesta, previamente deberíamos reflexionar acerca de las razones que han impedido a los titulares de derechos acceder al cúmulo de derechos y obligaciones que incluye el conjunto de garantías ciudadanas. Nos referimos explícitamente al por qué de los bajos o nulos índices de participación de los grupos excluidos, especialmente los y las pobres, los y las indígenas, los y las desempleados, entre otros, que los ha llevado a ser considerados “beneficiarios” de políticas y no sujetos titulares de derechos.

Es usual encontrar como primera respuesta al interrogante de la baja participación y la dificultad de empoderarse de estos grupos o sectores de la población, que por otra parte son numerosos, en una suerte de consenso que identifica como problema el desconocimiento de la existencia de derechos pero también como consecuencia de un débil posicionamiento de estos titulares en el conjunto de la sociedad. Esto es, no reclaman ni se empoderan porque desconocen la idea de ser sujetos portadores de derechos.

Ahora bien, nada se dice sobre la “oferta de empoderamiento” y de mecanismos institucionales que logren sortear esta suerte de demanda ciudadana ausente en estos grupos. Allí salvo determinados mecanismos como las acciones positivas u otras de discriminación inversa, no se ofrece un conjunto de medidas que otorguen o habiliten a estos ciudadanos y ciudadanas para que efectivamente puedan ampliar su margen de actuación y a partir de allí empoderarse en el ejercicio de derechos.

Es por ello que no se puede sostener que estos importantes grupos de la población, que transitan por una situación de vulnerabilidad, no busquen canales de participación y de reclamo, sino que el problema es que **no existen canales y vías de participación** previstas, con excepción del ejercicio del derecho al voto. A esta situación contribuyeron fuertemente la dinámica de los procesos de reforma promovidos especialmente por los organismos de asistencia crediticia –entre ellos el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)- que asumieron a estos grupos como los "perdedores" del proceso, incapaces de ser incorporados en el conjunto de la sociedad y por lo tanto no se buscó fomentar un empoderamiento, como tampoco mayor autonomía y posibilidades de desarrollo de sus derechos ciudadanos. En otros términos, los programas focalizados asistenciales fueron funcionales para evitar otorgar poder ciudadano a sus “beneficiarios”.

Los programas y políticas ciegas al género, por ejemplo, actúan en la misma dirección. Así esta formulación no cuestiona la división sexual del trabajo y apuesta a la mayor productividad del trabajo doméstico a fin de facilitar el trabajo remunerado de las mujeres. Tampoco se analiza las situaciones de segregación y discriminación que padecen las mujeres en el mercado de empleo productivo, sino que además se ubica la causa de las desigualdades y de la subordinación de las mujeres en su situación de pobreza y no en las relaciones sociales de clase y de género que caracterizan a los países de la región.

Asimismo resulta conexo con los anteriores principios, la específica consideración del **principio de participación** en toda su extensión, en tanto resulta clave en las estrategias y políticas de desarrollo, al mismo tiempo que resulta un método para

identificar necesidades y prioridades a nivel local o comunitario. Este principio medular de participación puede ser precisado por su vinculación con el ejercicio de determinados derechos civiles y políticos, y en especial con las definiciones sobre el contenido y alcance de algunos de estos derechos en las instancias de protección internacional de derechos humanos. Existen además algunos derechos concretos de participación y consulta en los procesos de decisión de políticas públicas sociales que están directamente definidos en normas internacionales o constitucionales.

En rigor, se trata de impulsar con firmeza que la garantía del acceso a la justicia no se limite a la posibilidad de formular una queja sino que debe incluir la eventualidad de acceder y sostenerse a lo largo de toda la instancia judicial que el reclamo requiera. En consecuencia, resulta necesario un grado importante de alfabetización jurídica y de conciencia de la existencia derechos para la ciudadanía en general (Gherardi, 2006).

Cabe destacar que las políticas que apuntan a garantizar servicios jurídicos a personas carentes de recursos y mecanismos de acceso a la justicia, actúan como mecanismos para “compensar” situaciones de desigualdad material que afectan la defensa eficaz de los propios intereses y por ello, son quizá las políticas judiciales que se vinculan más directamente con las políticas y servicios sociales.

Paradójicamente el campo de las políticas sociales no suele advertir la importancia de los sistemas y políticas de acceso a la justicia y a mecanismos de reclamos de derechos, como componentes esenciales para mejorar la participación social, la transparencia, fiscalización y en definitiva la efectividad de las propias políticas. Paralelamente los sectores especializados en temáticas judiciales, tienden a ver los problemas de acceso a la justicia como asuntos vinculados estrictamente al diseño de los sistemas de justicia y desvinculados de las lógicas y orientaciones de las políticas sociales (Abramovich, 2006).

Esa relación directa existe no sólo porque los procesos de degradación social y exclusión agudizan los problemas de acceso a la justicia sino también porque la

lógica de las políticas sociales suele incidir en la posibilidad de ejercer derechos, en especial frente al Estado, tanto sociales como civiles y políticos.

Resulta evidente de la experiencia de nuestro país, que la degradación de los derechos laborales y el debilitamiento de las estructuras sindicales, tuvo un impacto directo en el desmantelamiento de redes sociales que favorecían la tutela de los derechos, o en otros casos implicó un fuerte disciplinamiento de la fuerza de trabajo frente a la arbitrariedad del propio Estado (en el caso del empleo público) o de los sectores empresariales (empleo privado). En igual dirección, la sujeción de los ingresos familiares a la ayuda social discrecional, inhibió a importantes sectores de la población de formular sus reclamos en términos de acciones litigiosas, de modo que las políticas asistenciales basadas en beneficios de reconocimiento discrecional, agudizan las barreras institucionales para el acceso a la justicia

Como contracara, y tal como lo sostiene Gargarella (2006), los jueces toman a los derechos sociales -por ejemplo, típicamente, el derecho al trabajo- como "derechos no operativos" lo cual significa, en la práctica, su autoinhibición en la materia hasta tanto el poder político no "ponga en marcha" tales derechos (por ejemplo, dictando leyes que les otorguen a los derechos sociales "contenido real"). Este tipo de hechos resultan especialmente relevantes, dado que permiten advertir de qué modo, en la práctica jurídica, los derechos sociales terminan adquiriendo un carácter meramente declarativo, como si representasen, en verdad, formas constitucionales vacías, nada más alejado de su carácter.

Lo señalado hasta el momento da cuenta de dos elementos clave en términos de ejercicio ciudadano: el reconocimiento de derechos, a partir de la identificación de los titulares de derechos y las instancias de participación, ya sea vía acceso a los mecanismos de garantías judiciales o por vía de mecanismos de contralor ciudadano.

Es decir, en la conjunción de empoderamiento con participación se puede tender el primer puente entre perspectiva de derechos y estrategias de desarrollo. Pero ¿cómo se tiende un puente con las políticas públicas o lo que es lo mismo, como se logra que se consolide este marco institucionalmente?.

Actividad propuesta

1. Identifique si en su ciudad o pueblo de residencia existen o no canales y vías de participación, impulsadas como políticas públicas, que fomenten un empoderamiento como así también una mayor autonomía y posibilidades de desarrollo de los derechos ciudadanos, Y que en consecuencia garanticen el principio de participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas.

4. INTERRELACIONES ENTRE DERECHOS SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Incorporar una perspectiva de derechos en los contextos nacionales no reduce el ámbito de actuación sólo a la posibilidad de presentar mecanismos judiciales por parte de los sujetos afectados como tampoco sirve de fundamento únicamente a la jurisprudencia de los tribunales locales, sino precisamente su potencialidad apunta al fortalecimiento de la institucionalidad democrática en los Estados. Esto significa que el sistema de derechos humanos, en su articulado previsto en los Pactos y Tratados internacionales, como también a partir del conjunto de estándares fijados por los diversos Comités del sistema, puede incidir de manera directa en la orientación general de las políticas públicas y en los procesos de formulación, implementación, evaluación y fiscalización de las mismas. Así, es común observar que las decisiones individuales adoptadas en un caso, suelen imponer a los Estados obligaciones de formular políticas para reparar la situación que da origen a la petición, e incluso establecen el deber de abordar los problemas estructurales que están en la raíz del conflicto analizado en ese caso

En igual dirección, la imposición de obligaciones positivas a los Estados realizada por los órganos del sistema Internacional de Derechos Humanos, es precedida por lo general del examen, bajo estándares jurídicos, de las políticas implementadas, o del comportamiento omisivo del Estado que ha provocado o favorecido una violación de derechos. Esas obligaciones pueden consistir en cambios de políticas existentes, reformas legales, acciones positivas, la implementación de procesos participativos para formular nuevas políticas públicas y muchas veces en el cambio de ciertos patrones de comportamiento que caracterizan el accionar de muchas instituciones del Estado que promueven violaciones, por ejemplo violencia policial, abuso y tortura en las cárceles, beneplácito del Estado frente a situaciones de violencia doméstica. Asimismo en el marco de los casos individuales el sistema promueve habitualmente procesos de solución amistosa o negociaciones entre los peticionarios y los Estados, en los cuales los Estados muchas veces se avienen a

implantar esas reformas institucionales o crean mecanismos de consulta con la sociedad civil para la definición de políticas .

En función de lo expuesto, y previo a la instancia de expresión de los órganos judiciales, es fundamental que cada Estado, en el momento de diseñar, formular o implementar una política social considere, en primer lugar, la obligación que tiene de **garantizar el contenido mínimo** de los derechos económicos, sociales y culturales. En efecto, el Comité PIDESC ha sostenido que existe un umbral mínimo de satisfacción de cada derecho que apunta a asegurar por lo menos niveles esenciales de cada uno de estos derechos y no puede escudarse el Estado en la falta de recursos disponibles para justificar su accionar si este induce a un sector de la población por debajo del estándar mínimo de protección de este derecho. El Comité DESC ha considerado que esa obligación surge del artículo 2.1 del PIDESC, expresando que “un Estado en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de la formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones. Si el Pacto se ha de interpretar de manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser” (*Comité DESC, Observación General 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes, párrafo 1 del art. 2 del Pacto”, párrafo 10, CELS (2006)*).

A modo de ejemplo, en relación con el derecho a la salud, el Comité PIDESC estableció que los Estados tienen la obligación, como mínimo, de satisfacer el nivel esencial de este derecho. Entre estas obligaciones básicas figuran la de garantizar el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de la salud sobre una base no discriminatoria, en especial para los grupos vulnerables o marginados; asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura y garantice que nadie padezca hambre; garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y condiciones sanitarias básicas, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable; facilitar medicamentos esenciales, según las definiciones periódicas que figuran en el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la OMS; velar por la distribución equitativa de todas las instalaciones, bienes y servicios de salud; adoptar y aplicar sobre la base de pruebas epidemiológicas un plan de acción (OG Nro. 14, párrafos 11 y 43).

La exigencia de respetar un contenido mínimo de cada derecho se complementa con la obligación que posee el Estado de utilizar, para la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, el **máximo de los recursos disponibles**. En este sentido, el artículo 2.1 del PIDESC establece: “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacional, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr **progresivamente**, por todos los medios apropiados, inclusive en particular, la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

De la norma transcripta se desprende que el derecho internacional reconoce la imposibilidad, por parte del Estado, de satisfacer de manera inmediata y en toda su extensión todos los elementos que integran el contenido de los derechos económicos, sociales y culturales

Sin embargo, establece que debe ir satisfaciendo el derecho en cuestión de manera **progresiva** para alcanzar la realización plena de estos derechos, y para ello deben utilizar el máximo de los recursos disponibles. A su vez se prohíbe expresamente que adopte medidas regresivas, considerando que una política pública desarrollada por un Estado es regresiva cuando sus resultados hayan empeorado en relación con los de un punto de partida temporalmente anterior elegido como parámetro. Esta aplicación de la noción de regresividad requiere, por ende, indicadores o referencias empíricas. La noción de regresividad puede ser aplicada a cada indicador empleado en particular, o bien a la evaluación conjunta de varios indicadores que permitan una consideración general de los resultados de una política pública (Courtis, 2006). A su vez, para determinar que una norma es regresiva, es necesario compararla con la norma que ésta ha modificado o sustituido, y evaluar si la norma posterior suprime, limita o restringe derechos o beneficios concedidos por la anterior

Contenido mínimo, recursos disponibles; progresividad y no regresividad constituyen los primeros estándares que se contemplan a los efectos de medir cumplimiento de derechos, a los cuales se debe agregar, como obligaciones con

“efecto inmediato” derivadas del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales: - la garantía que los derechos se ejercerán sin discriminación y que las políticas incorporarán el principio de igualdad; - la obligación de proteger a los sectores más vulnerables de la población o que requieran políticas y acciones prioritarias; -la obligatoriedad de producción de información para la formulación de políticas; - el principio de participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas y las - garantías de acceso a la información y - acceso a la justicia.

En síntesis, la perspectiva de derechos en la formulación e implementación de una estrategia de desarrollo no consiste en expresiones de buena voluntad política, sino claramente es un **sistema integral y estructurado que opera en términos de dar efectividad a las medidas comprometidas por los Estados** y que además **fija estándares específicos que son aplicables a los sistemas internos de cada uno de los países de América Latina.**

En rigor, existen suficientes fundamentos y evidencias acerca de la posibilidad de trazar numerosos puentes y relaciones entre el campo de los derechos humanos y los principios que suelen orientar o guiar las políticas sociales, económicas y estrategias de desarrollo. El potencial encuentro entre estos ámbitos dependerá en gran medida de la decisión de cambiar la lógica de formulación de ciertas políticas públicas y sus niveles de universalidad, transparencia y fiscalización

Y allí es donde precisamente resulta fundamental tener en claro que el desarrollo de un marco de derechos en las estrategias de desarrollo, debe tener en cuenta que si el mismo se aplica sobre las bases de un modelo económico vulnerable – como demuestra serlo el modelo heredado de los noventa, a pesar de las recuperaciones post-crisis y el actual ciclo ascendente de las economías regionales- consolidaría una suerte de “ficción ciudadana” en lugar de la consolidación de un marco de derechos en un modelo económico sólido. Precisando, no se puede forjar un marco de derechos vinculado a los proyectos y modelos económicos coyunturales, como tampoco se pueden pensar en la

actualidad en derechos otorgados en función de la inserción en el mercado de empleo remunerado, tal como originariamente se definieron en algunos países como Argentina, a los derechos sociales vinculados con la categoría de trabajador asalariado.

En tal sentido, debe revisarse la postura que considera que la exclusión y la pobreza son “efectos no deseados” de la implementación del modelo económico, y no consideran que precisamente constituyen una clara consecuencia de un largo proceso de ejecución de políticas económicas ortodoxas (Pautassi, 2006). En rigor, tanto la definición de la pobreza, como sus causas, son fundamentales a los efectos de diseñar políticas para su superación, y si bien el consenso está puesto en pensar en derechos como vía superadora, se debe echar luz que las causas del fenómeno de la pobreza y la exclusión no son responsabilidad de los excluidos sino de un modelo económico aún vigente pero también en el contenido de los derechos recomendados.

A su vez, debe considerarse especialmente que la revisión y diseño de políticas con enfoque de derechos se haga a partir de un debate público y participativo de la ciudadanía, la que pueda expresar sus demandas en torno a las políticas propuestas y que se convoque especialmente a la sociedad civil en el proceso. Sería el primer paso para que el enfoque de derechos sea apropiado por todos los actores sociales y no solo los gubernamentales, significando una importante señal en torno a promover nuevas formas de institucionalidad que garanticen derechos y no meras prestaciones discrecionales.

Actividad propuesta

1. Busque en su memoria reciente algún caso paradigmático que evidencie la sanción de una norma de carácter *regresivo* (como el ejemplo analizado por Campos y Kletzel (2006) sobre la Ley de Riesgos de Trabajo) y otra de carácter *progresivo* que presuponga el alcance pleno del derecho no garantizado.

5. ALCANCES Y DESAFÍOS DE LA APLICACIÓN DEL ENFOQUE

El análisis realizado, que ha considerado los principales aspectos que incluye la perspectiva de derechos, pero que sin duda no puede considerarse exhaustiva, da cuenta del enorme potencial que tiene para promover nuevas formas de conceptualizar pero especialmente de implementar las políticas sociales en América Latina.

Es decir, el enfoque de derechos nos muestra las formas y la ingeniería necesaria para hacer posible la implementación de un andamiaje que haga efectivo los derechos existentes. Claramente no se trata de incluir e incorporar más derechos sino de revisar los derechos ya establecidos y reconocidos en los instrumentos internacionales, y en la legislación interna de los países y verificar si las políticas estatales cumplen con los estándares mínimos en materia de derechos humanos.

Paralelamente cuestiona la lógica de las políticas sociales aplicadas en las últimas décadas, buscando destacar, entre otras razones, cómo la falta de reconocimiento de derechos actúa en desmedro de la institucionalización de los sistemas de políticas sociales, dejándolos vulnerables a los manejos arbitrarios y clientelares. Por otra parte, explícitamente busca desarrollar mecanismos de control y de fiscalización, a fin de hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones que cada Estado ha asumido voluntariamente, de asegurar el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales. De garantizar que todas las personas puedan acceder en condiciones de igualdad a un estándar básico de protección. De no desbaratar los derechos sociales reconocidos mediante políticas y acciones deliberadamente regresivas. De incluir en las políticas públicas la equidad de género como imperativo ético-político.

Sin embargo, solo con derechos –de por sí imprescindibles tal como hemos argumentado a lo largo del trabajo- no se garantiza en absoluto la salida de prácticas sociales contrarias a derecho. O lo mismo, no se puede pensar en salir

de la inequidad con las mismas estrategias que la produjeron, como tampoco se puede salir de la pobreza solo con ejercicio de derechos, sino que es necesario analizar las políticas macroeconómicas que la produjeron. Tampoco se puede pensar en prácticas focalizadas con filtro de derechos, o por lo mismo, si no se respetan los estándares y principios que hacen efectivos los derechos seguiremos en el camino de sumar prácticas con derechos, que solo promueven una pérdida de confianza en los alcances de los propios instrumentos legales, como también una errónea implementación de los mismos.

En consecuencia, el enfoque de derechos demanda intensas reformas en el marco de las políticas públicas –particularmente las económicas y sociales- actualmente vigentes. No se trata de pensar en una idea de borrón y cuenta nueva, sino precisamente el enfoque promueve una revisión de las políticas inconexas y discriminatorias aplicadas en los últimos treinta años en la región; evaluando si las mismas son compatibles con el marco de derechos que propone el enfoque aquí desarrollado.

Por lo mismo, y dada la interdependencia de las políticas sociales con las económicas nuevos estándares jurídicos pueden ser aplicados a la definición y aplicación de otros modelos económicos distintos de aquellos que tanta inequidad ha generado en el pasado. En otros términos, se trata de dejar en claro que aún en el caso que se consolide un proceso de crecimiento, y las crisis hayan quedado definitivamente atrás, no existe posibilidad de “combatir” la pobreza únicamente con crecimiento económico

De allí que uno de los principales aportes y al mismo tiempo de los principales desafíos del campo de los derechos humanos, en relación a los problemas regionales originados en la exclusión y la degradación institucional, reside en la *capacidad de guiar con estándares y principios la actuación de los Estados democráticos en las situaciones concretas*, tanto la jurisprudencia de los tribunales,

a fin de determinar el alcance de los derechos, como los procesos de formulación de políticas públicas, contribuyendo de ese modo al fortalecimiento de las garantías institucionales y sociales de esos derechos en los diferentes espacios nacionales.

El enfoque de derechos aquí presentado apunta a *fortalecer la institucionalidad de las políticas sociales* y lejos está de definir un modelo único de desarrollo, sino deja a voluntad de cada Estado que concrete su estrategia de desarrollo, siempre y cuando respete y cumpla los compromisos jurídicos asumidos. Es decir, se trata de *pensar desde la lógica de derechos políticas sustentables* que inviertan la dinámica prevaleciente en las últimas décadas, y por ende sean superadoras de las coyunturas políticas, bajo la convicción que la salida de los problemas sociales en la región, en especial de la desigualdad e injusticia, demanda un compromiso público en esta dirección.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramovich, Víctor (2006) Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, N° 88 Santiago de Chile, CEPAL, Abril,

Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (2006) *Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos*. Ponencia presentada en el Seminario “Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad”, Buenos Aires, UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero; 12 y 13 diciembre de 2006.

Abramovich, V. y Courtis, C. (2003) Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. En: Abramovich, V.; Añón, M. J.; Courtis, C. (comps.), *Derechos Sociales: instrucciones de uso*. Doctrina Jurídica Contemporánea, México, Fontamara Ediciones. Págs 55 – 78.

Abramovich, V. y Courtis, C. (2002) *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, España, Editorial Trotta.

Alsop, R. y Norton, A. (2004) *Power, Rights and Poverty Reduction*, Julio.

Bobbio, Norberto (1993) *Igualdad y Libertad*. Barcelona, Ediciones Paidós.

Campos, Luis, Faur, Eleonor y Pautassi, Laura (2007) "Programas Sociales y acceso a la justicia. Del discurso del derecho a la practica asistencial", en *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2007*, Buenos Aires Siglo XXI, 311-330.

Campos, Luis y Kletzel, Gabriela (2006) Progresividad y prohibición de regresividad en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en Argentina. En Courtis, Christian (Ed.), *La prohibición de regresividad*, Buenos Aires, Editores del Puerto, CEDAL, CELS, 173-192.

CELS (2004) *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires, CELS, Colección Investigación y Análisis 1.

CELS (2006) "Las políticas para la disminución de la pobreza implementadas en la Argentina entre los años 2002 y 2005. Un análisis de su diseño, implementación y exigibilidad desde la perspectiva de Derechos Humanos" Buenos Aires, CELS (mimeo)

CEPAL (2004) *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y El Caribe, Naciones Unidas.

CEPAL (2006) *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile, CEPAL

CIDH (2007) *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. Washington, OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Courtis, Christian (2006) (ed.), *La prohibición de regresividad*, Buenos Aires, Editores del Puerto, CEDAL, CELS.

Daeren, Lieve (2004). *Mujeres Pobres: Prestadoras de servicios o sujetos de derecho? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género* [en línea] <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/noticias/>

Gargarella Roberto (2006) "Theories of Democracy, the Judiciary and Social Rights", en Gargarella, R.; P.Domingo y T. Roux (eds.) *Courts and Social Transformation in New Democracies. An institutional voice for the poor?*, Aldershot, Editorial Ashgate.

Gargarella, Roberto (2005) *El Derecho a la Protesta. El Primer Derecho*", editorial AD Hoc, Buenos Aires.

Gherardi, N. (2006) Notas sobre acceso a la justicia y servicios jurídicos gratuitos en experiencias comparadas: un espacio de asistencia posible para las mujeres? En Birgin, H. y Kohen, B. (comp.) *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencia comparada*. Buenos Aires, Editorial Biblos.

Kabeer, Naila (1998) *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento sobre el desarrollo*. México- Editorial Paidós, PUEG

López Oliva, Mabel (2006) *Política social y control judicial en la Ciudad de Buenos Aires: Avances y desafíos para la protección de los derechos sociales de los niños*. Tesis de Maestría en Políticas Sociales, Universidad de Buenos Aires, (mimeo).

Lo Vuolo, R., Barbeito, A., Pautassi, L. y Rodriguez Enriquez, C. (1999) *La pobreza de las políticas contra la pobreza*. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila.

Marí, Enrique (2004) *La teoría de las ficciones*. Buenos Aires, Eudeba.

Montaño, Sonia (2006) *El buen gobierno desde una perspectiva de género*. Ponencia presentada en el Seminario internacional Paridad de género y participación política en América Latina y el Caribe, CEPAL Santiago, Chile, 5 y 6 de octubre del 2006

O'Donnell, Guillermo (2001) "Accountability Horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política", en *Revista de reflexión y análisis político*, nro. 7, Buenos Aires.

O'Donnell, Guillermo (2000) "Teoría democrática y política comparada", En *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, enero-marzo 2000, vol. 39 pp. 519-568.

Office of the High Commissioner for Human Rights (2004) *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework*, New York and Geneva: United Nations.

Pautassi, L. (2006) "Política Social en Argentina: ¿sustancia o procedimiento? En *Escenarios N° 10*, Buenos Aires, Espacio Editorial, Marzo.

Pautassi, Laura (2001) "Estabilización, ajuste estructural y Derechos Sociales. Acerca de la relación entre orientación política y cambio técnico-económico". En Courtis, C. (comp.) *Desde otra mirada. Textos de Teoría Crítica del Derecho*. Buenos Aires, Eudeba.

Rossi, Julieta (2006) "La obligación de no regresividad en la jurisprudencia del Comité de Derechos económicos, sociales y culturales". En Courtis, Christian (ed.), *La prohibición de regresividad*, Buenos Aires, Editores del Puerto, CEDAL, CELS, 79-116.

Salama, Pierre (2006) "La pobreza en América Latina. La lucha contra las dos V: volatilidad y vulnerabilidad". En: Lo Vuolo, R. (comp.) *La credibilidad social de la política económica en América Latina*. Buenos Aires, Ciepp-Miño y Dávila editores.