

Julio de  
2012

# LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES COMO PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA

*Aportes para el fortalecimiento institucional de las  
políticas estratégicas federales de la Secretaría de  
Derechos Humanos de la Nación*

Tesina Final de la Especialización en Gestión Pública, Facultad  
de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires

Calificación 10 Mario Krieger

**Adrián Domínguez**

Lic. En Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Nacional de Cuyo  
Organismo: Secretaría de Derechos Humanos de la Nación



## **LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES COMO PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA.**

*Aportes para el fortalecimiento institucional de las políticas estratégicas federales de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.*

### **RESUMEN EJECUTIVO**

El presente documento intenta ser un **aporte para la continuidad del fortalecimiento institucional de las políticas públicas de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación especialmente en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), respecto de su implementación estratégica en el nivel federal.** Desde 2003 a la fecha, la Secretaría ha llevado a cabo, en este sentido, un conjunto de acciones federales a través del *Consejo Federal de Derechos Humanos*, pero también ha implementado la instalación de *Observatorios* como instrumentos de promoción de los derechos humanos y de mejoramiento de la calidad institucional.

La idea subyacente en la creación de los Observatorios fue la de conjugar los esfuerzos desde el Estado Nacional, de los Estados Provinciales, de la sociedad civil, y de las Universidades Nacionales como eje articulador, ante el convencimiento de que había un fuerte déficit estatal e institucional en general en la temática de los derechos humanos, y en particular en materia de DESC, como también un fuerte desencuentro entre el Estado nacional, los estados provinciales y la sociedad civil, y cuyos vínculos era indispensable fortalecer desde una unidad ejecutora local de estas políticas.

En consecuencia y tras la experiencia de haber coordinado la creación y operativización de los Observatorios en 8 universidades nacionales de 8 provincias diferentes, esta propuesta implica revisar a modo evaluativo la primera etapa de la experiencia y diversas cuestiones y factores que han operado tanto como viabilizadores o bien como resistencias en función de los objetivos perseguidos.

Así, serán abordados ejes como *la indivisibilidad de los derechos humanos, el proceso de construcción de ciudadanía y los límites estructurales en el ejercicio de los derechos, la necesidad de trascender los modelos centrados en la defensa judicial, la evaluación respecto a los derechos*, entre otros, como el marco previo o contexto, **a fin de reconstruir los escenarios diagnósticos de los problemas y aportar herramientas estratégicas para la implementación de instrumentos concretos, susceptibles de llevar a cabo con eficacia y eficiencia mediante una política pública de apropiación de una cultura de derechos.**

Por lo tanto, el trabajo no estará centrado con profundidad en delinear detalladamente las características de la Secretaría de Derechos Humanos como organismo que ejecutará tal política pública, sino que se plantearán lineamientos generales a este respecto y se pondrá el énfasis en los aspectos conceptuales mencionados que son *fruto tanto de la recopilación documental como de la experiencia territorial adquirida durante más de 5 años en la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.*

En este sentido, el pensamiento que prevalece en ésta elección metodológica es el de **sentar las bases conceptuales y diagnósticas sobre el problema del empoderamiento y apropiación de los derechos económicos sociales y culturales en nuestras provincias como punto de partida y ejes directrices para el diseño e implementación de las políticas públicas en tal materia a fin de optimizar las capacidades institucionales de la Secretaría.**

# **ÍNDICE**

**Introducción... p5**

## **PRIMERA PARTE: DESARROLLO TEÓRICO DEL PROBLEMA**

**I.- La cuestión de la indivisibilidad de los Derechos Humanos. Breve reseña histórica, normativa y conceptual... p 7**

**II.-Los límites estructurales del ejercicio de derechos y el proceso de construcción de ciudadanía ... p 9**

**III.- La necesidad de trascender los modelos centrados en el sistema judicial en la defensa de los DESC... p 12**

**IV.- La mejora de la institucionalidad en la búsqueda de mecanismos de exigibilidad de los DESC... p 15**

**V. La evaluación del estado de los derechos humanos...p 17**

## **SEGUNDA PARTE: PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO ESTRATÉGICO**

**V. Propuesta de un Observatorio de Coordinación Federal sobre DESC en el ámbito de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación... p 19**

**Capítulo 1- Antecedentes de la Propuesta...p 19**

**Capítulo 2- Objetivo General... p 20**

**Capítulo 3- Objetivos Específicos... p 20**

**Capítulo 4- Diagnóstico Aproximativo... p 20**

## **TERCERA PARTE: A MODO DE CONCLUSIÓN**

**Reflexiones Finales... p 22**

**Consultas bibliográficas ... p 24**

## Introducción

Más allá de la importancia y el reconocimiento que actualmente se confiere a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), tanto en los Tratados Internacionales como en la doctrina, hay un largo camino entre la postulación conceptual y la aplicación y ejercicio efectivo en el cumplimiento de estos derechos en gran parte de los Estados y democracias latinoamericanas y por supuesto en la Argentina.

A diferencia de lo que ocurre con los Derechos Civiles y Políticos, los DESC no son susceptibles de un reclamo concreto en forma inmediata. Nadie podría negar que el Derecho a la libertad de expresión es un Derecho Humano, como tampoco que el Derecho a la Salud es también un Derecho Humano. Sin embargo, la violación a un derecho como la libertad de expresión, acarrea consecuencias inmediatas desde el punto de vista jurídico, todas identificadas fácilmente como pertenecientes a un sistema de protección de los derechos humanos. En cambio, la violación a un derecho humano como la salud no desencadena automáticamente el funcionamiento de ese mismo sistema de protección. Su exigibilidad, desde la práctica corriente, frente al órgano judicial se torna bastante dificultosa dado el carácter programático de estos derechos en la visión de la gran mayoría de los jueces. Según los tratados internacionales deben lograr un “desarrollo progresivo”, en la medida de los “recursos disponibles”, por lo tanto en principio es difícil en muchos casos lograr su justiciabilidad.

Esta circunstancia establece una significativa diferencia entre los DESC y los Derechos Civiles y Políticos, desde el punto de vista de su protección y ejercicio efectivo. Surge aquí un primer tema que hemos de considerar en este trabajo, que es el de la indivisibilidad de los derechos humanos que si bien desde lo conceptual y desde la doctrina tiene amplia aceptación, desde el ejercicio pleno de los DESC presenta una brecha muy importante.

Un segundo tema, aunque no menos importante, y que nos parece aporta elementos a tener en cuenta para la práctica efectiva de los DESC, lo constituye el debate sobre el rol del Estado, y en especial su potencial como articulador de lo que se ha dado en llamar *el proceso de construcción de ciudadanía*.

El tratamiento de estas dos temáticas la abordamos por un lado desde el análisis de los principales hitos históricos en la conquista de Derechos, en donde se resalta en especial la importancia de los DESC, y por el otro intentamos aportar algunos lineamientos en referencia al proceso de construcción de ciudadanía, cuestión que intentaremos desarrollar aunque más no sea desde ciertos elementos inherentes puntuales. El trabajo incluye una propuesta de creación de un Observatorio Federal en relación a las situaciones de vulneración de derechos con el objeto de que constituya un aporte para las estrategias de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación en términos de política pública.

Asimismo, hemos creído necesario incluir en el debate de ésta problemática nuevos mecanismos de protección de los DESC que van más allá de lo judicial y que implican estrategias sobre todo desde lo político, que podrán ser alternativas o complementarias a las que se emplean con los Derechos Civiles y Políticos. También hacemos mención a la mejora de la institucionalidad democrática a través de diversas instancias que combinan el rol del Estado, la supervisión de los organismos internacionales y los estándares que estos establecen para evaluar las políticas públicas en materia de derechos humanos.

Cabe en este punto hacer una aclaración. No se nos escapa que la revisión de estas cuestiones, sumamente importantes dada su afectación directa a la dignidad y bienestar de las persona, no pueden ser desarrolladas con toda la extensión y profundidad necesarias en éste breve trabajo que intenta ser descriptivo y explicativo, aunque también propositivo respecto a los DESC, por lo tanto el tratamiento de las mismas estará planteado en el contexto limitado por el tiempo y el espacio destinado a su elaboración , sin asumir la pretensión de una mirada exhaustiva de cada temática.

## PRIMERA PARTE: DESARROLLO TEÓRICO DEL PROBLEMA

### I.- La cuestión de la indivisibilidad de los Derechos Humanos. Breve reseña histórica, normativa y conceptual

Resulta oportuno destacar la importancia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Basta mencionar que son derechos constitucionales<sup>1</sup> y también que están reconocidos en los tratados internacionales que la Argentina se comprometió a respetar y garantizar<sup>2</sup>.

El proceso de ciudadanía ha sido interpretado como un proceso progresivo y acumulativo de derechos. Según este enfoque la ciudadanía consiste esencialmente en: ***asegurar que cada uno sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales***<sup>3</sup>

La manera de asegurar este tipo de pertenencia consistiría en otorgar a los individuos un número creciente de derechos de ciudadanía. Podemos identificar 3 momentos históricos claves de conquista de estos derechos o de realización de la ciudadanía. Un primer momento se correspondería con el siglo XVIII (construcción del Estado Liberal) donde se conquistan los derechos civiles, tales como los derechos a la libertad individual, que comprenden la libertad de persona, la libertad de palabra y conciencia, los derechos de propiedad, el derecho de trabar contratos y la igualdad ante la ley, entre otros.

Un segundo momento lo ubicamos en el siglo XIX (reconocimiento del sufragio universal) en el que se conquistan los derechos políticos que garantizan la posibilidad de participar en el ejercicio del poder político. Y un tercer momento en relación a los derechos sociales en el siglo XX (aparición del Estado de Bienestar) que incluye el derecho a un mínimo de seguridad y bienestar económicos hasta el derecho de llevar a cabo la vida de un ser civilizado conforme a las normas prevalecientes en la sociedad.

Cada uno de estos momentos representa un logro en un camino que ha sido descrito como de conquistas graduales y paulatinas y en el que se inscribirían los derechos humanos desde la Declaración Universal de Derechos Humanos (París, 10 de Diciembre de 1948) a los dos Pactos, uno sobre los

---

<sup>1</sup> Constitución de la Nación Argentina- art. 14bis y arts. 41,42 y 43

<sup>2</sup> Const. De la Nación Argentina, art.75 inc.22 y 24

<sup>3</sup> Marshall, T.H. "Citizenship and social class. En T.H. Marshall: Class, Citizenship and social Development", New York, Anchor. 1966

Derechos Civiles y Políticos y el otro sobre Derechos Sociales, Económicos y Culturales (aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas de diciembre de 1966).

En los últimos años, especialmente a partir de la década del 80', una serie de tendencias y acontecimientos políticos y sociales surgidos han fortalecido los esfuerzos dirigidos a la protección de los derechos humanos. Puede observarse que han sido integrados programas y propuestas de desarrollo como un elemento central e integral de las actividades que se orientan en este sentido.

El resurgimiento de la democracia en muchos lugares del mundo, pero especialmente en Latinoamérica ha reforzado el apoyo internacional a los principios democráticos y los derechos humanos. Las guerras, conflictos civiles y actos de genocidio han generado manifestaciones internacionales en defensa de los derechos humanos. Por otra parte las facilidades comunicacionales y de la tecnología han mejorado el intercambio y reconocimiento entre culturas y experiencias diversas. También es posible observar cambios de actitudes por parte de la ciudadanía en la exigencia a los gobiernos para que rindan cuentas de gestión política.

Como resultado de todas estas tendencias se ha producido un cambio en el concepto de desarrollo dirigido a ampliar y profundizar este concepto. Así, el concepto de *desarrollo humano* busca expresar que las dimensiones económica, política, social, ambiental y cultural del desarrollo son aspectos de un proceso total.

En consecuencia, la adopción de un enfoque basado en los derechos humanos debe conducir a la realización de acciones que guarden coherencia con el propósito de abarcar cada vez un mayor número de derechos bajo la premisa básica de su **Indivisibilidad** e **Interdependencia**. Esto significa que todos los derechos tienen el mismo rango en tanto derechos y que es necesario construir una visión que sea capaz de integrar las múltiples formas en que se expresan las necesidades humanas, sean éstas: físicas, psicológicas, de desarrollo, y/o espirituales. Además, esta concepción concuerda con lo establecido en el Congreso de Viena (1993) donde se afirmó que “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e

interdependientes y están relacionados entre si” y que luego fue reafirmada en la Proclamación de Teherán de 1968.

Es posible asimismo observar en los últimos años cómo, especialmente en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH), se ha fijado un cuerpo de principios, reglas y estándares donde quedan establecidas no sólo las obligaciones negativas de los Estados, o lo que el Estado no debe hacer, sino también aquello que debe hacer para la realización plena tanto de los derechos civiles y políticos, como de los económicos, sociales y culturales. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emite informes periódicos sobre los países donde analiza situaciones concretas de violaciones y realiza recomendaciones y observaciones respecto a la evolución de los Derechos Humanos, lo cual le permite establecer un nivel de diálogo con los gobiernos y en algunos casos alterar la dinámica de los procesos políticos.

Así, los Derechos Humanos son concebidos actualmente no solamente como una barrera contra el autoritarismo sino como un programa que puede orientar las políticas públicas y fortalecer los procesos democráticos.

## **II.- Los límites estructurales del ejercicio de derechos y el proceso de construcción de ciudadanía**

Según diversos informes de organismos internacionales<sup>4</sup>, América Latina es la región del planeta con mayor desigualdad en los ingresos, hecho que pone de manifiesto la necesidad urgente de establecer en la práctica la vigencia efectiva de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

En la Argentina de los últimos años, que se caracterizaba por tener una importante clase media, se verificó un proceso de exclusión y generación de pobreza que determinó que durante la década del 90' aproximadamente 20 millones de personas sufrieran el flagelo de la pobreza.<sup>5</sup> Este proceso

---

<sup>4</sup> Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos -1993.

<sup>5</sup> Con el actual gobierno, la cifra se ha reducido significativamente, según la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) la actual línea de pobreza abarca a menos del 10% de la población, lo cual se explica a partir de un conjunto de políticas públicas, entre ellas la implementación de la Asignación Universal por Hijo.

fundamentalmente tuvo que ver con la aplicación de políticas de apertura indiscriminada en la economía, privatizaciones, ausencia o mínima expresión del Estado y complementariamente con una concepción referida al crecimiento económico que consideraba que logrando este objetivo por sí mismo iba a resolverse el problema de la pobreza.

Simultáneamente la concepción social que primaba apuntaba a que los programas y políticas sociales orientados a los sectores vulnerables estaban dirigidos a que la gente aguante y tenga una cuota moderada de esperanza.

Como ya sabemos, el crecimiento económico por sí sólo no transformó la situación de pobreza de millones de personas y los programas sociales no alteraron el estado de exclusión de los beneficiarios, fundamentalmente en orden a considerarlos como productores y verdaderos ciudadanos.

En consecuencia, un proceso de construcción de ciudadanía implica fundamentalmente un modelo tendiente a posibilitar condiciones para que las personas sean sujetos autónomos y puedan liberarse de las condiciones materiales y espirituales que justamente les impiden acceder a los beneficios del desarrollo y del progreso técnico. Es decir que tengan las capacidades suficientes como para poder ejercer con plenitud sus derechos ciudadanos.

La alusión a las capacidades se basa en las consideraciones que el premio nobel de economía Amartya Sen hizo en cuanto al desarrollo, que lo define como la expansión de las capacidades de las personas.

Esta concepción del desarrollo implica asumir que lo social no existe aisladamente, sino que es una dimensión que debe analizarse en el marco de una realidad compleja. Implica un enfoque integral que ubique los aspectos sociales en el mismo rango o categoría que los aspectos económicos, y aún más, lo económico debe estar en función de los aspectos sociales, a partir de que el objetivo del funcionamiento de la economía y de las finanzas debe ser el hombre.

Todo esto configura una forma de entender y superar la pobreza en función de **una estrategia de Estado** que apunte a un conjunto de medidas, entre otras, tales como:

- La generación de capacidades y habilidades de los sectores pobres para su inserción en el ámbito productivo;

- Mayor acceso a servicios como salud, educación, vivienda, y justicia, tendientes a elevar su calidad de vida desde la perspectiva de políticas públicas que consideren la vulnerabilidad alimentaria, demográfica, ambiental, organizativa, institucional y cultural.
- Créditos blandos dirigidos a poblaciones pobres de modo tal de poner a su alcance bienes productivos.
- Promoción de redes asociativas que incrementen el capital social, económico y cultural de las comunidades.

Lo expuesto anteriormente apunta a establecer una relación combinada entre las estrategias de Estado con las estrategias de desarrollo que se están llevando a cabo desde el campo de la protección internacional de los Derechos Humanos. Se reconoce entonces una agenda vinculada a los problemas derivados de la exclusión social.

El concepto de exclusión está ligado a la noción de desigualdad, pero no se limita a la desigualdad de ingresos sino a otro tipo de privaciones, tales como la dificultad de acceso a servicios sociales como la salud y la educación, a recursos como la tierra, el capital, la tecnología; al acceso a infraestructura como el agua o el transporte, al acceso al mercado de trabajo. Existe también la posibilidad de detectar otros factores de desigualdad a través de indicadores de acceso a la justicia y a la participación social, de capital social e indicadores sobre el impacto diferenciado de la violencia. Esto último se observa en algunos conflictos que ocupan la agenda del SIDH tales como la violencia policial, hacinamiento y tortura en los sistemas carcelarios, violencia doméstica contra las mujeres, privación de la tierra de las comunidades indígenas, abusos contra los inmigrantes indocumentados.

La concepción que prima en este enfoque es el reconocimiento de que los sectores excluidos son sujetos de derecho que obligan al Estado. El punto de partida no es la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino **sujetos con derecho** a demandar determinadas prestaciones y conductas.

### **III.1.- La necesidad de trascender los modelos centrados en el sistema judicial en la defensa de los DESC**

Es posible constatar que desde el accionar estatal los sistemas de protección tomaron caminos distintos según cada categoría de derechos. En el caso de los derechos civiles y políticos, los mecanismos de protección operan, en general, mediante la vía de peticiones individuales, con un fuerte contenido jurídico, una exigibilidad muy concreta y un respaldo internacional que los legitima.

El sistema de protección de los derechos económicos, sociales y culturales, en cambio, desde el punto de vista de su exigibilidad, se ha visto obstaculizado por diligencias dilatorias, déficit de recursos, y trabas en la ejecución de decisiones contra los Estados. Desde una perspectiva reduccionista, la exigibilidad de los DESC para los Estados básicamente consiste en la presentación de informes periódicos generales referidos a la situación de los derechos en el país.

Esto se refleja en los tratados y declaraciones tanto de Naciones Unidas como a nivel regional, de la Organización de los Estados Americanos (OEA), donde el compromiso por los DESC se circunscribe a la capacidad de los Estados y al desarrollo progresivo de estos derechos, sin establecer mecanismos concretos de supervisión para el respeto de los mismos<sup>6</sup>.

En el caso de los derechos civiles y políticos los Estados no pueden alegar la progresividad y disponibilidad de recursos para no atender la violación de un derecho humano porque ningún instrumento internacional se los permite. Las condenas de los órganos internacionales han sido y son numerosas en este sentido. Ya son cuatro los tribunales internacionales que han juzgado personas por violación a los derechos civiles y políticos (Nuremberg, Tokio, Yugoslavia y Ruanda) y la Corte Penal Internacional permanente está paulatinamente adquiriendo viabilidad.

Es muy dificultoso imaginar estas tendencias transportadas al plano de los DESC. Por ejemplo, ¿la corrupción en la función pública podría acarrear responsabilidad individual- o del Estado- por afectar el ejercicio de un determinado derecho económico, social o cultural?

---

<sup>6</sup> Ver OEA-Convención Americana sobre Derechos Humanos 1969- cap.III art. 26 y Naciones Unidas-Conferencia de Derechos Humanos de Teherán-1968

En consecuencia, sostenemos la necesidad de trascender los modelos centrados en el proceso judicial mediante un enfoque orientado a la articulación de diversos actores y alianzas y que apunte fundamentalmente al análisis de los factores estructurales que son causantes de las problemáticas de los DESC. Lo anterior no implica invalidar la denuncia como mecanismo de protección ante la vulneración de los derechos, sino ampliar o complementar la defensa con nuevos instrumentos que han sido legitimados por la práctica como veremos seguidamente. Tal enfoque nos sitúa en la perspectiva de los conceptos de inclusión y ciudadanía social a los que nos hemos referido más arriba.

La participación e involucramiento de diversas instituciones en la resolución de la vulneración de los DESC queda reflejada por ejemplo en la descripción que Gibbons<sup>7</sup> hace sobre la manera en la que UNICEF Chile intervino en el sistema educativo ante los altos índices de deserción escolar, trabajando con el gobierno e implementado planes y programas de estudio para alumnos con necesidades especiales- incluyendo madres adolescentes- y que permitieron corregir los altos índices de deserción escolar que por supuesto eran mucho más altos en los niños pobres.

En el trabajo *El Derecho al Agua*<sup>8</sup>, Jim Shultz, al analizar el derecho al agua, explica que la participación en un marco de derechos debe significar transparencia, derecho a la información y significativa delegación de poder social. Shultz sostiene que el desafío de este siglo consiste en modificar los términos del discurso; en otras palabras, explicitar el conflicto entre "dos sistemas emergentes de gobernabilidad global —derechos humanos frente a normas de economía global— para que quede legítimamente aclarado y obligatorio que los derechos humanos están primero. Propone que los acuerdos comerciales en virtud de tratados de comercio, desde los más amplios y terminantes —como los celebrados por la Organización Mundial del Comercio (OMC)— hasta los bilaterales más modestos, se deberían reformar para incluir una cláusula de "derechos humanos primero", simple pero explícita, que sometiera todas las cláusulas a una serie de tratados de derechos

---

<sup>7</sup> Gibbons, Elizabeth, "The Convention on the Rights of the Child and Implementation of economic, social and cultural rights en Latin America" cit. en Yamín, Alicia "Los Derechos Económicos, sociales y Culturales" Centro Internacional para el Desarrollo-2006-IDRC-APRODEH

<sup>8</sup> Shultz, Jim "El Derecho al Agua: cumplir la promesa" Centro Internacional para el Desarrollo-2006

humanos y principios generales de derechos humanos. Según Shultz, "una estrategia semejante elevaría el debate sobre la globalización económica por encima del caso puntual para consagrar un principio global. ¿Qué está primero, los derechos de las personas o los de las corporaciones?"

Este comentario nos retrotrae al levantamiento ocurrido en Cochabamba, Bolivia, ante el proceso de privatización del sistema de agua potable y consiguiente aumento de tarifas durante el año 2000, el cual significó una feroz represión con un saldo de decenas de heridos, sin embargo ante la lucha popular el aumento no se pudo aplicar.

Así como muchos subrayan la necesidad de perseguir el cumplimiento legal, otros también reconocen las limitaciones de la defensa tradicional centrada en el proceso judicial. Por ejemplo, Abramovich<sup>9</sup> sostiene que, si el discurso sobre derechos humanos debe ser algo más que un mero análisis legal, la comunidad de derechos humanos debe prestar más atención sistemáticamente a la construcción de alianzas con organizaciones sociales de base y grupos de desarrollo, a fin de facilitar una mayor concientización pública de los DESC y la aparición de la verdadera voz de los que se ven perjudicados por las políticas decisivas.

En cuanto a lo que hace a la educación, vivienda, seguridad social y el cúmulo de derechos interrelacionados para los pueblos indígenas, Ana Barrios<sup>10</sup>, Leticia Marques, Javier Mujica y Juana Sotomayor repasan los pros y los contras de estrategias concretas para promover y proteger sus respectivos DESC en la región, por ejemplo, mediante la presentación de informes paralelos a las Naciones Unidas, la implementación de campañas de amplio alcance que insten a la movilización, la conformación de grupos políticos de

---

<sup>9</sup>Abramovich, Víctor, "La articulación de acciones legales y políticas en la demanda de derechos sociales" -Centro Internacional para el Desarrollo-2006-IDRC-APRODEH

<sup>10</sup> Barrios B Ana G., "El derecho humano a la educación en América Latina: entre avances y desafíos".- Leticia Marques Osorio "El derecho humano a la vivienda adecuada en América Latina: de la teoría a la práctica".- Javier Mujica Petit "La justiciabilidad del derecho a la seguridad social en el ámbito nacional y el sistema interamericano de protección de los derechos humanos"- Juana Sotomayor Dávila "El enfoque de derechos como herramienta para la defensa de los territorios indígenas y sus recursos naturales"- Centro Internacional para el Desarrollo-2006-IDRC-APRODEH

presión, el control del cumplimiento del derecho a la educación mediante la confección de informes periódicos y la litigación nacional e internacional.

Por cierto, el trabajo cada vez más innovador sobre derechos humanos se centra en la denuncia de las violaciones de derechos —ya fueren en relación con derechos civiles y políticos o DESC—, pero igualmente también en el conocimiento y la creación de condiciones propicias para que hombres y mujeres se perciban como sujetos con autoridad intrínseca, y que, por consiguiente, puedan reclamar y utilizar las herramientas necesarias para gozar de sus diversos derechos.

Se necesitan estrategias multidimensionales —inevitablemente puestas en práctica por múltiples actores— que influyan en varios de los niveles de la jerarquía en la toma de decisiones que afectan a los DESC, desde sistemas estructurales que generan condiciones en las que las personas conocen y gozan de sus derechos, hasta un cambio de conciencia y la litigación en causas específicas.

### **III.2.- La mejora de la institucionalidad en la búsqueda de mecanismos de exigibilidad de los DESC**

Además de lo anteriormente mencionado, existen otros mecanismos de exigibilidad de los DESC, aún cuando no se refieran con exclusividad al sistema de justicia, como por ejemplo los procedimientos administrativos de revisión y control ciudadanos de las políticas, los espacios de reclamos para usuarios y consumidores, las instancias de control parlamentarias, defensorías del pueblo y los reclamos que los destinatarios de políticas y programas puedan realizar.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en la búsqueda de la mejora de la institucionalidad de las políticas estatales a partir del fortalecimiento de los sistemas de fiscalización, transparencia, mecanismos de participación y rendición de cuentas ha definido 4 estándares relativos a la garantía de **acceso a la justicia**:

- 1) constatar si el Estado en cuestión ha realizado suficientes acciones para remover los obstáculos financieros, materiales y culturales que

impiden acceder a los tribunales y a los recursos de protección disponibles;

- 2) constatar la existencia de información relativa a los mecanismos de queja o reclamo ante la denegación de derechos por la administración pública;
- 3) constatar componentes del debido proceso en los procedimientos judiciales relativos a los derechos sociales. Por ejemplo el derecho a la vivienda comprende la prohibición de desalojos forzosos sin debido proceso;
- 4) constatar la presencia de acciones que puedan ser empleadas en situación de urgencia y que funcionen como recursos sencillos y rápidos para reparar violaciones en circunstancias extraordinarias. Remedios cautelares o preventivos para el acceso a tratamientos médicos urgentes o evitar el despido de un delegado sindical.

Otro componente importante respecto a los mecanismos de exigibilidad de los DESC es el **acceso a la información**. El derecho a la información ha sido consagrado expresamente en el Sistema Internacional de los Derechos Humanos, tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

El conocimiento y la difusión de los asuntos de interés público resultan esenciales para que los ciudadanos puedan tener la capacidad de informarse sobre el manejo de los asuntos públicos. El Comité del PIDESC (Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales) ha ido delineando cada vez con mayor claridad las obligaciones de los Estados en cuanto a revelar información y garantizar el acceso a ella en diversas materias. A modo de ejemplo, en el caso del derecho a una vivienda adecuada los Estados poseen la obligación de efectuar una vigilancia adecuada respecto a la situación habitacional y diseñar una política de vivienda acorde a las necesidades. Por lo tanto deben producir información detallada sobre los grupos que se encuentran en una situación vulnerable en materia de vivienda, los que no tienen acceso a instalaciones básicas, los que viven en asentamientos ilegales, y los que están sujetos a deshaucios forzosos. Por lo

expuesto, la limitación de recursos no puede operar como excusa para el incumplimiento, lo que da cuenta de la importancia de los estándares internacionales en materia de derechos sociales.<sup>11</sup>

Hay que mencionar también que los gobiernos pueden violar el derecho a la información cuando, como en el caso de la Argentina a partir de la intervención a un organismo como el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el Comité de Derechos Humanos ha denunciado la ausencia de estadísticas confiables en temas tan sensibles como empleo, pobreza e inflación, *“lo cual además de imposibilitar el avance en las investigaciones socio-económicas, ha teñido de incertidumbre a todo el sistema estadístico nacional.”*

En estrecha relación con lo anterior, surge **el derecho a la participación** en el diseño de las políticas públicas. Este principio resulta clave en el diseño de las estrategias y políticas de desarrollo pero a la vez constituye un método eficaz para identificar necesidades y prioridades a nivel comunitario y local. Particularmente consiste en la responsabilidad del Estado en promover un empoderamiento hacia los ciudadanos que permita consolidar la igualdad efectiva de varones y mujeres, de personas pertenecientes a pueblos originarios, igualdad entre personas que se encuentran en situaciones de pobreza y quienes no, acceso a servicios sociales tanto para destinatarios de programas sociales como para asalariados formales. El empoderamiento o capacidades de las personas facilita el ejercicio de su derecho a la participación. En suma, el empoderamiento permite a todos los habitantes y no solo a quienes se considera como grupo vulnerable, influir en los sistemas y políticas que en muchos casos pueden ser ajenas a sus intereses y demandas.

#### **IV. La evaluación del estado de los derechos humanos**

Hemos intentado demostrar que la democracia se ve fortalecida cuando hay un proceso consolidado de construcción de ciudadanía. A su vez, la ciudadanía alcanza un mayor empoderamiento cuando obtiene la información,

---

<sup>11</sup> Abramovich Víctor y Laura Pautassi, comp. “La medición de Derechos en las Políticas Sociales” Buenos Aires, Edic. del Puerto, 2010.

la capacidad y los medios para controlar las acciones del Estado. Una de las herramientas para obtener ese empoderamiento ciudadano es la promoción de una cultura de evaluación para medir las acciones y políticas adoptadas para la realización de derechos sociales.

La evaluación del estado de los derechos no es una cuestión fácil. El proceso no implica solamente un conjunto de indicadores o estadísticas sobre una determinada política pública. Además, incluye la percepción de la población en relación con la satisfacción de sus derechos. Por lo tanto, no deben confundirse políticas o planes de desarrollo socio-económico con derechos de las personas, los cuales deben evaluarse de otra manera y no sólo por los resultados de una política pública aislada. No es lo mismo verificar las tasas de mortalidad infantil, la evolución del gasto público, la tasa de desempleo, que medir el grado de apropiación de derechos por parte de una sociedad en donde se ha implementado un programa por ejemplo de promoción de Derechos Humanos.

El proceso de verificación del cumplimiento de los DESC del sistema de las Naciones Unidas, implica tanto solicitar a los gobiernos los informes periódicos de cumplimiento, a través de indicadores, como de los requerimientos a la sociedad civil para evaluar sus percepciones y que son operacionalizados a partir de la modalidad de informes sombra o contrainformes. De allí la importancia de que la evaluación sea un equilibrio combinado entre indicadores previamente establecidos y un proceso de monitoreo sobre el estado de satisfacción de los derechos por parte de sus titulares que son los ciudadanos.

Una herramienta sumamente útil para evaluar la satisfacción de derechos a través de las políticas públicas es el proceso de transversalidad. Así como el componente principal de los derechos humanos es la universalidad, se debe evaluar la acción del Estado en todos sus niveles, desde la producción normativa, pasando por la intervención del Estado en la economía y adaptando los sistemas de seguridad social al imperativo de la universalidad.

¿Pero cuándo un problema público se constituye en un tema de agenda gubernamental, ergo en una política pública? Aquí cobra importancia la dimensión política y el proceso de ciudadanía a que hemos venido haciendo

una constante referencia. Para que los decisores políticos planifiquen en función de los intereses de las y los ciudadanos, los mismos deben ser expresados como un problema de carácter político, pero además los funcionarios gubernamentales deben estar sensibilizados respecto al problema. Para que esto sea posible los ciudadanos y las ciudadanas deben tener capacidad organizativa de forma tal que les permita participar y negociar en los ámbitos de decisión de la política pública. Para esto deben tener plena conciencia de sus derechos y de las obligaciones del Estado. Y es allí donde el enfoque de derechos alcanza su mayor potencialidad para ser incluido en el ámbito de la política pública.

## **SEGUNDA PARTE: PROPUESTA DE FORTALECIMIENTO ESTRATÉGICO**

### **V. Propuesta de un Observatorio de Coordinación Federal sobre DESC en el ámbito de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación**

Tomando como marco conceptual las temáticas referidas anteriormente se propone la creación de un organismo ad hoc en el ámbito de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación (SDH) con dependencia funcional y operativa de la máxima jerarquía. Como se sabe, las acciones de la SDH incluyen en el ámbito federal un conjunto de estrategias dirigidas a la protección y promoción de los Derechos Humanos en general y de los DESC en particular. Dada la integralidad del concepto de derechos la presente propuesta si bien tiene un carácter abarcativo, estaría centrada en los DESC como una forma de dar continuidad a las actividades que ha venido desarrollando la Secretaría durante los últimos años tanto desde el Consejo Federal como desde algunos programas específicos.

#### **Capítulo 1- Antecedentes de la Propuesta**

La Secretaría de Derechos Humanos- en base a sus facultades legales- ha creado en el marco de un proyecto conjunto con la Unión Europea 8 Observatorios. Estos Observatorios se ubican en las provincias de San Luis, de Mendoza, de Neuquén, de Salta, de Misiones, de Santa Fé, de Tucumán y en el Conurbano Bonaerense y funcionan en el ámbito físico de las Universidades Nacionales. El convenio entre la Secretaría y la Unión Europea para el

Proyecto “Fortalecimiento del sistema de Protección de los Derechos Humanos”, fue firmado el 24 de Julio de 2006.

La experiencia llevada a cabo por los Observatorios permite advertir que el tratamiento de las cuestiones vinculadas con la vulneración, difusión y protección de los derechos no puede ser abordado de manera idéntica en las distintas regiones del país. La realización de talleres, seminarios y el conjunto de capacitaciones realizadas en el marco del Proyecto implicó una serie de actividades que establecieron articulaciones y coordinaciones con diferentes actores, estatales y no estatales, cuyos resultados son importantes de evaluar teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la instalación de los Observatorios, como también dar sustentabilidad y continuidad a los esfuerzos realizados.

## **Capítulo 2- Objetivo General**

El objetivo general de creación de un Observatorio de Coordinación Federal sería la evaluación y análisis de las acciones desarrolladas a nivel territorial destinadas a precisar el estado de vulneración de los derechos, con énfasis en los DESC.

El supuesto que subyace en el objetivo general implicaría evaluar las posibilidades de establecer una cultura de apropiación de derechos como estrategia federal de la Secretaría a nivel territorial a partir de la coordinación interinstitucional de diversos actores ,tanto nacionales, como provinciales y de la sociedad civil.

## **Capítulo 3- Objetivos Específicos**

Desde el punto de vista operativo la propuesta constituye en primera instancia un trabajo de relevamiento y análisis político institucional de las situaciones de vulneración de derechos provinciales con el fin de determinar el estado de situación de los mismos, en particular de los DESC.

En tal sentido, sería significativamente eficiente comenzar el relevamiento en las jurisdicciones provinciales donde la Secretaría ha desarrollado acciones en relación a los DESC, tales como la instalación de Observatorios en base a convenios establecidos con las Universidades nacionales y donde la trama de relaciones institucionales a partir justamente de

la implementación de los observatorios constituye –supuestamente- un conjunto de experiencias y prácticas interesante de analizar y evaluar.

#### **Capítulo 4- Diagnóstico Aproximativo**

Una primer aproximación al estado de los derechos y más concretamente a los DESC en las provincias, la cual surge tanto desde la experiencia de los observatorios como de diversas fuentes documentales, ya sea del ámbito académico, como de la prensa escrita y comunicacional en general, es coincidente en señalar que desde el punto de vista de la recepción constitucional las provincias están en general en consonancia con los compromisos que el estado nacional ha asumido en términos de DESC. Es decir, el conjunto normativo de las jurisdicciones provinciales incluiría la protección y garantía sobre DESC de acuerdo a lo establecido por las normas internacionales.

Sin embargo, las mismas fuentes son también coincidentes en puntualizar que hay todavía grandes dificultades para los sectores vulnerables en cuanto al acceso a la justicia, empleo, educación, salud, vivienda como que tampoco son respetados los derechos denominados de incidencia colectiva, en especial los medioambientales o los referidos a los pueblos originarios. Esto implicaría en principio una baja efectividad en el cumplimiento de los preceptos jurídicos sobre DESC.

Los factores políticos, institucionales y sociales que podrían influir en la conformación de estas situaciones son diversos y susceptibles de ser analizados en el trabajo que se propone.

Al mismo tiempo deberían ser objeto de evaluación el conjunto de capacitaciones, talleres y actividades de sensibilización sobre derechos realizados no sólo por la SDH sino por el conjunto de actores internacionales, nacionales y de la sociedad civil, y cuyo impacto a nivel regional resultaría necesario analizar de acuerdo a los objetivos de la propuesta.

Un aspecto insoslayable del relevamiento institucional abarcaría el grado de fortalecimiento y/o debilidad de las Secretarías de Derechos Humanos provinciales y su relación con la sociedad civil, con el objeto de contar con la perspectiva de los actores territoriales .

La propuesta incluye la formulación y diseño de una matriz de indicadores de DDHH que permita medir objetivamente y en base a las distintas realidades provinciales los avances y retrocesos en materia de protección y vulneración de derechos, modelada en base al aporte y perspectiva de las universidades, funcionarios provinciales y nacionales y representantes de las organizaciones de la sociedad civil. El diseño de esta matriz consideramos de importancia relevante a la hora de evaluar el impacto de las estrategias de intervención a nivel federal por parte de la Secretaría de DDHH.

En síntesis, el objetivo fundamental de la propuesta sería constituir un conjunto de recomendaciones respecto a la situación de vulneración de Derechos, en particular los ya referidos DESC, y las perspectivas de articulación y coordinación de estrategias con diversos actores, provinciales, nacionales, cuyo principal aporte sea constituir un insumo crítico para la Secretaría y sus estrategias político-institucionales federales orientadas hacia la construcción de una cultura de empoderamiento efectiva de DDHH.

## **TERCERA PARTE: A MODO DE CONCLUSIÓN**

### **Reflexiones Finales**

La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales se está proyectando como una estrategia interesante, aunque aún enfrenta serias trabas conceptuales y jurídicas; no obstante, y sin dejar de reconocer el efecto multiplicador que en ciertos casos puede provocar a partir de la generación de políticas públicas motivadas en el fallo judicial, la estrategia judicial actúa sobre hechos consumados, sobre violaciones a derechos humanos ya acontecidas, generalmente en casos individuales, y la prevención, como obligación internacional que es de los estados, queda frecuentemente de lado. En estas condiciones, la acción de gobierno dirigida a la realización de los derechos económicos, sociales y culturales viene impuesta por la orden judicial, cuando en realidad el órgano gubernamental es el principal responsable por la realización de esos derechos y el órgano jurisdiccional es el responsable por su tutela. La aplicación interna del derecho internacional no puede quedar reducida a la acción de la justicia; es el Estado, todos sus componentes, el que está obligado ante la comunidad del mundo en la implementación de esas

normas internacionales. Por otro lado, la verdadera realización de los derechos económicos, sociales y culturales requiere de cambios sociales significativos, que exceden las posibilidades y la naturaleza de la jurisdicción.

En consecuencia es fundamentalmente el Estado quien a partir de una estrategia de concertación y coordinación de factores y voluntades puede –y debe- cumplir la tarea de construcción de ciudadanía para generar pautas de inclusión viables que equilibren la distribución de las riquezas con justicia social.

Además de ser un conjunto de normas jurídicas, los derechos humanos ofrecen un paradigma alternativo para conocer el mundo. Desde la perspectiva de los derechos humanos las políticas de Estado se convierten de aspiraciones a cuestiones de derechos, que se deben abordar en cumplimiento de las obligaciones emergentes de tratados internacionales a los que los estados se adhieren voluntariamente.

Para acercarse a estos objetivos debe trabajarse sobre la conciencia funcional y política de los agentes públicos involucrados en temas de Derechos Humanos. Es fundamental concientizarlos que en el ejercicio de sus funciones están haciendo gestión en Derechos Humanos, y que deben hacerlo en función de normas nacionales e internacionales que los obligan. En especial, deben tener un conocimiento particularizado de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los estándares internacionales que los enmarcan y el componente jurisprudencial y doctrinario de esos derechos.

También es necesario desarrollar instancias nacionales que tengan capacidad para: contar con toda esa información y transferirla a las distintas agencias de gobierno; supervisar el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales en cada una de ellas; y participar en la elaboración de las políticas que involucren esos derechos. Es aquí donde se inscribe la propuesta de creación de un Observatorio Federal en el ámbito de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.

Finalmente, el enfoque de derechos dirigido a un proceso de construcción de ciudadanía no es responsabilidad absoluta del Estado, aunque debe liderarlo y coordinarlo, el éxito del mismo depende de la mayor cantidad de actores involucrados, desde los aportes del sistema internacional de

derechos humanos, las universidades, los organismos de derechos humanos, expertos y expertas, al conjunto de la sociedad civil.

## Consultas bibliográficas

**ABRAMOVICH, Víctor,** "La articulación de acciones legales y políticas en la demanda de derechos sociales", Centro Internacional para el Desarrollo-2006-IDRC-APRODEH.

**ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura** comp.: La medición de derechos en las políticas sociales. Buenos Aires, ed. Del Puerto, 2010.

**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID),** "Latin American After a Decade of Reforms. Report on a Economic and Social Progress." Washington DC 1997.

**BARRIOS B Ana G.,** "El derecho humano a la educación en América Latina: entre avances y desafíos", Centro Internacional para el Desarrollo-2006-IDRC-APRODEH.

**BONIFACIO, José,** "*Condiciones para el desarrollo de reformas en la gestión pública: algunas hipótesis*" en Krieger, Mario (comp.) *Estado, políticas y Gestión Pública en tiempos del Bicentenario*, Capítulo 2, Fundación Unión, 2009, Buenos Aires.

**CASTEL, Roberto:** "Metamorfosis de lo social y refundación de la solidaridad; el debate teórico." Conferencia Internacional Buenos Aires 4 y 5 de Julio de 1996. Gobernabilidad, Administración Pública y Finanzas. New York, 1997

**COHEN Y FRANCO,** "Evaluación de Proyectos Sociales." GEL. Grupo Editor Latinoamericano. Colección de Estudios Políticos y Sociales. Buenos Aires, 1998.

### **CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA**

**DOCUMENTOS DEL PROYECTO ALA 2006/18076** Secretaría de Derechos Humanos de la Nación.

**FELCMAN, Isidoro** "*Marco conceptual y referencial para el análisis de la cultura organizacional de la administración pública argentina*", 2007, Documento FCE/UBA.

**FLEURY, Sonia.** "Estados sin ciudadanos en América Latina." Ediciones Lugar, Buenos Aires, 1997.

**GIBBONS, Elizabeth,** "The Convention on the Rights of the Child and Implementation of economic, social and cultural rights en Latin America" cit. en Yamín, Alicia "Los Derechos Económicos, sociales y Culturales" Centro Internacional para el Desarrollo-2006-IDRC-APRODEH

**HONORABLE SENADO DE LA NACION.** "Informe Argentino sobre Desarrollo Humano." PNUD, 1997.

**INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS -1993.**

**KETTL, Donald.** : “Reinventing Government: A fifth-year report card” Card Brookings Institute, Center of Public Management. Sept. 1998.

**KLIKSBERG, Bernardo:** “Repensando el Estado para el Desarrollo Social. Más allá de dogmas y convencionalismos.” Naciones Unidas. División de Gobernabilidad, Administración Pública y Finanzas. New York 1997.

**KRIEGER, Mario,** “Formulación y administración de políticas públicas”, en *Estado, políticas y Gestión Pública en tiempos del Bicentenario*, Fundación Unión, 2009, Buenos Aires.

**MARSHALL, T.H.** “Citizenship and social class. En T.H. Marshall: Class, Citizenship and social development”, New York, Anchor. 1965.

**MUJICA PETIT, Javier,** La justiciabilidad del derecho a la seguridad social en el ámbito nacional y el sistema interamericano de protección de los derechos humanos”, Centro Internacional para el Desarrollo-2006-IDRC-APRODEH.

**OSORIO MARQUES, Leticia,** “El derecho humano a la vivienda adecuada en América Latina: de la teoría a la práctica”, Centro Internacional para el Desarrollo-2006-IDRC-APRODEH.

**OSZLAK, Oscar:** “Estado y Sociedad: Las nuevas fronteras.” IX Congreso Nacional de Administración Pública, Nov. 1992.

**OEA,** Convención Americana sobre Derechos Humanos 1969- cap.III art. 26 y Naciones Unidas-Conferencia de Derechos Humanos de Teherán-1968.

**REPETTO, Fabián,** *Capacidades institucionales y políticas sociales: reflexiones a partir del caso argentino, mimeo, 2002, Buenos Aires.*

**SHULTZ, Jim** “El Derecho al Agua: cumplir la promesa”, Centro Internacional para el Desarrollo-2006.

**SEN, Amartya,** “Nuevo Examen de la desigualdad.” Madrid, Ediciones Alianza, 1995.

**SOTOMAYOR DÁVILA, Juana,** “El enfoque de derechos como herramienta para la defensa de los territorios indígenas y sus recursos naturales”, Centro Internacional para el Desarrollo-2006-IDRC-APRODEH.

**SULBRANDT, José,** “La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales”, en Kliksberg, Bernardo (comp.) Pobreza. Un tema impostergable. CLAD-PNUD-Caracas, 1993.

**WAISBROD, Laura,** “*Bases Constructivistas para un modelo de intervención y desarrollo organizacional en la Administración Pública*” en Krieger, Mario (comp.) Estado, políticas y Gestión Pública en tiempos del Bicentenario, 2009, Capítulo 11, Fundación Unión, Buenos Aires.