

Exigibilidad de derechos sociales. Renovación de prácticas desde un enfoque de derechos

*Social rights as enforceable rights. Renewal of practices
in a rights-based approach*

Nora Viviana Britos*

Resumen: La presente intervención se orienta a discutir lo que denominamos 'retraso de las prácticas reivindicativas respecto de la institucionalidad jurídica' en el campo de los derechos sociales.

En Argentina nos encontramos en un momento en el que la inclusión formal de derechos supera la conciencia de los mismos por parte de la ciudadanía, lo que se expresa en las dificultades para desarrollar estrategias de exigibilidad de los derechos sociales. Entendemos que el camino de desarrollo y concreción de estos derechos requiere de la imaginación de las ciencias sociales, políticas y jurídicas. Sin embargo, también es preciso el asedio de los movimientos sociales, sindicales y de las organizaciones de defensa de los derechos humanos sobre la institucionalidad estatal para que el proyecto democrático recupere su dimensión sustancial.

Palabras clave: derechos humanos; derechos sociales; políticas sociales; exigibilidad; trabajo social.

*Los derechos fundamentales, como enseña la experiencia,
no caen nunca del cielo, sino que llegan a afirmarse
cuando se hace irresistible la presión de quienes han
quedado excluidos ante las puertas de los incluidos.*

Luigi Ferrajoli

Introducción

En el contexto de los debates sobre la ciudadanía¹ en ciencias sociales y políticas, frecuentemente se utiliza el término *derechos* de modo ambiguo. El uso sociológico plantea, incluso, que podríamos considerar el discurso de los derechos como un especial "medio

* Licenciada en Trabajo Social, Magíster en Ciencias Sociales con mención en Políticas Sociales, Prof. Titular Seminario Trabajo Social y exigibilidad de derechos sociales Prof. Adjunta Políticas Sociales del Estado - Escuela de Trabajo Social - Universidad Nacional de Córdoba.

¹ La categoría ciudadanía se ha visto con frecuencia descargada de su contenido legal (referido al vínculo de un sujeto con un estado- nación), precisamente en el momento en que las migraciones de masas – especialmente por motivos económicos- de ciudadanos de estados del sur del planeta interpelan el hecho de que algunos derechos sólo rigen para los ciudadanos de los ricos estados del norte. Así, como señala Ferrajoli (1999, p. 117) "cabe constatar que la ciudadanía de nuestros ricos países representa el último privilegio de status, el último factor de exclusión y discriminación, el último residuo premoderno de la desigualdad personal en contraposición a la proclamada universalidad e igualdad de los derechos fundamentales".

sociocultural” para hacer presentes necesidades. Sin embargo, a pesar de considerar valiosa esa aproximación, en este contexto vamos a utilizar la terminología de los derechos de una manera específica, reconociendo la relevancia no sólo del discurso jurídico como un discurso social, sino la relevancia del ordenamiento legal positivo en el campo de luchas por las necesidades.

Para precisar qué significa tener un derecho, seguimos a Abramovich y Courtis (2006, p. 1 y ss.), quienes sostienen que un derecho es

[...] una pretensión justificada jurídicamente –en el sentido de que la pretensión está fundada sobre un reconocimiento establecido en la ley. Algunos autores resumen esto afirmando que tener un derecho significa que una norma jurídica asigna a un sujeto una expectativa negativa (de omisión) o una expectativa positiva (de acción), y crea sobre otros sujetos los correspondientes deberes u obligaciones. [...] Existe otro elemento típico de la noción legal del término ‘derecho’, referente a los casos en los que los sujetos obligados –sea a hacer algo, sea a no hacerlo- incumplen con su deber. Nadie afirmarí que tiene un derecho si del incumplimiento por parte de quien está obligado no se sigue consecuencia alguna: esto equivaldría casi a conceder que el cumplimiento de la obligación queda librado a la buena voluntad del obligado.

Esta discusión es especialmente relevante en relación con los derechos sociales o económicos, sociales y culturales². Recientemente Gerardo Pisarello (2007) ha mostrado que la percepción devaluada de los derechos sociales como meras cláusulas rectoras no vinculantes para los Estados se basa en prejuicios ideológicos. Precisamente, en este campo, predomina una formulación según la cual los derechos económicos, sociales y culturales serían meras ‘declaraciones’ sin consecuencias prácticas, idea que se basa en argumentos sobre supuestas diferencias constitutivas entre los derechos civiles y políticos por un lado, y los derechos económicos, sociales y culturales por otro. Esta distinción se vincula a que los primeros derechos se asocian comúnmente con *obligaciones negativas* y los derechos económicos, sociales y culturales, con *obligaciones de hacer* por parte del Estado. Sin embargo, todos los derechos humanos (los civiles, los políticos y los derechos económicos, sociales y culturales) constituyen un complejo de obligaciones negativas

² Utilizaremos en forma indistinta la denominación derechos económicos, sociales y culturales, su abreviatura (DESC), y derechos sociales para referirnos a los derechos incluidos en el artículo 14 bis de la Constitución Argentina y a los derechos reconocidos en el PIDESC y demás tratados y convenciones de derechos humanos derivados tanto del Sistema Interamericano como del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos. Es decir, nos referimos al derecho al trabajo; derechos laborales individuales y colectivos (incluyendo el derecho de huelga); derecho a la seguridad social; derecho a la protección de la familia; derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo alimentación, vestido y vivienda; derecho a la salud; derecho a la educación; derecho a participar de la vida cultural.

y positivas por parte del Estado. La falta de normativas adecuadas que precisen los derechos, así como la falta de desarrollo de garantías para los mismos no expresan tanto dificultades intrínsecas a los derechos sociales, sino *déficits* en la tarea legislativa de los Estados.

En lo que sigue, y fundamentalmente a la luz del caso argentino, pretendemos indicar algunas alternativas para una renovación de las prácticas relacionadas con la vigencia y extensión de los derechos sociales. Por cierto que el contexto de degradación de las condiciones de vida de una parte significativa de la población, las enormes desigualdades sociales y la persistencia de la pobreza extrema en el corazón de la sociedad, nos interpelan con urgencia en la búsqueda de nuevas herramientas para acompañar procesos reivindicativos de los sectores populares. Cabe recordar que en gran medida, los derechos sociales han sido conquistados gracias a procesos de movilización y lucha de trabajadores, mujeres, estudiantes, de sus organizaciones y de los movimientos por los derechos humanos, fundamentalmente en el “corto siglo XX”.

La exigibilidad de los derechos sociales y el Estado

Si bien en Argentina contamos tempranamente con la constitucionalización de derechos sociales, y con el desarrollo de un vasto conjunto normativo en relación con el derecho del trabajo y la seguridad social, hay otros derechos sociales que están enunciados en la Constitución Nacional o incorporados *vía* pactos (como es el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales) que no han encontrado aún un desarrollo de garantías comparables que permitan su exigencia (por ejemplo, el derecho a la vivienda).

En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas³ (Comité DESC) ha elaborado un conjunto de Observaciones Generales⁴ que definen con precisión las

³ Comité de expertos que tiene a su cargo evaluar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), Pacto incluido en la Constitución Argentina de 1994.

⁴ Hasta la fecha el Comité aprobó 18 observaciones generales, que son consideradas como jurisprudencia internacional en materia de derechos sociales. Las observaciones son: OG 1 (1989): *Presentación de informes por los Estados Partes*; OG 2 (1990): *Medidas internacionales de asistencia técnica* (artículo 22 del Pacto); OG 3 (1990): *La índole de las obligaciones de los Estados Partes* (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto); OG 4 (1991): *El derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto); OG 5 (1994): *Personas con discapacidad*; OG 6 (1995): *Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores*; OG 7 (1997): *El derecho a una vivienda adecuada* (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto); *Los desalojos forzosos*; OG 8 (1997): *Relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales*; OG 9 (1998): *La aplicación interna del Pacto*; OG 10 (1998): *La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales*; OG 11 (1999): *Planes de acción para la enseñanza primaria* (artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales); OG 12 (1999): *El derecho a una alimentación adecuada* (art.

obligaciones de los Estados y el contenido de los derechos sociales. Las obligaciones del Estado pueden clasificarse en:

- a) *obligaciones de respeto*, que consisten en el deber del Estado de no injerir, entorpecer o impedir el acceso a los bienes que son el objeto del derecho;
- b) *obligaciones de protección*, que obligan al Estado a prevenir la intervención de terceros que obstaculicen o limiten el acceso a esos bienes; y
- c) *obligaciones de satisfacción*, que implican tanto el desarrollo de condiciones propicias para el acceso al bien como asegurar que los titulares del derecho accedan al bien tutelado, cuando no puedan hacerlo por sus medios.

Además, el Comité DESC ha precisado un conjunto de estándares para evaluar el avance de las medidas que toman los Estados parte para cumplir con las disposiciones del Pacto. Estos estándares son la prohibición de discriminación; la obligación de adoptar medidas inmediatas; la obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos; la obligación de progresividad y la consecuente prohibición de regresividad (COURTIS, 2006). Precisamente, tanto los niveles de obligación del Estado como estos estándares nos ayudan en la tarea de identificar incumplimientos y violaciones a derechos sociales, y por lo tanto, nos guían en cuanto a la exigencia de los mismos.

Teniendo en cuenta que los derechos sociales tienen origen tanto en el ordenamiento constitucional nacional como en la firma de pactos internacionales, su exigencia puede realizarse en los dos ámbitos. En este artículo, y por razones de espacio, no abordaremos los mecanismos internacionales de exigencia de los derechos sociales⁵. Sólo indicaremos que los mecanismos internacionales de control pueden constituirse en un ámbito importante de incidencia, denuncia y presentación de casos de vulneración a derechos sociales, a pesar del desarrollo comparativamente menor que poseen las instancias de presentación de denuncias tanto en el ámbito interamericano como universal frente al mayor desarrollo de las formas de protección a los derechos civiles y políticos en los dos ámbitos.

Al interior de los Estados, Gerardo Pisarello (2003, p. 137) sostiene que

11); OG 13 (1999): *El derecho a la educación* (artículo 13 del Pacto); OG 14 (2000): *El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud* (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales); OG 15 (2002): *El derecho al agua* (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales); OG 16 (2005): *La igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales* (artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales); OG 17 (2005): *Derecho de toda persona a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor(a)* (apartado c) del párrafo 1 del artículo 15 del Pacto); OG 18 (2005): *El derecho al trabajo*.

⁵ Véase Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (2004): *Los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, Fundación CEJIL Mesoamérica, San José.

garantizar un derecho supone, en un sentido amplio, establecer algún mecanismo que permita tutelar o hacer efectivo el acceso a los recursos o bienes que conforman su contenido [...] esos mecanismos de protección pueden ser básicamente de dos tipos: institucionales o extrainstitucionales. Los mecanismos institucionales de garantía son aquellos cuya puesta en marcha corre a cargo, precisamente, de órganos y poderes públicos como el gobierno, los legisladores, la administración o los jueces. Los mecanismos extra-institucionales de tutela, en cambio, son aquellos en los que es determinante la participación de actores no estatales: desde los propios afectados hasta los ciudadanos y movimientos sociales vinculados a los mismos.

En este sentido, conviene señalar que los mecanismos institucionales asumen dos variantes: mecanismos políticos de garantía y mecanismos jurisdiccionales de garantía. Las garantías políticas (o garantías primarias) son todas aquellas obligaciones relacionadas con los derechos sociales establecidas por el poder legislativo, por el gobierno o la administración (normas y actos que se adoptan en tutela de los derechos). Las garantías jurisdiccionales (o garantías secundarias) son las obligaciones reconocidas por los tribunales, que se activan cuando las garantías primarias fallan, se incumplen o no resultan suficientes. En lo que sigue, abordaremos la exigencia de los derechos sociales a partir de los procesos de autotutela de los derechos y una política de 'asedio' sobre las garantías institucionales.

Intervenir en estrategias de exigibilidad de derechos sociales: la ciudadanía activa, las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales

La autotutela de los derechos sociales forma parte de la tradición de lucha tanto de los trabajadores organizados, de los movimientos sociales y de la ciudadanía activa frente a omisiones de prestación o vulneraciones de derechos sociales. Precisamente, la historia del desarrollo de los derechos es una historia de luchas, proceso que siempre lleva implícito el conflicto por el logro, la efectividad y la ampliación de los derechos. Las formas organizativas de la sociedad civil para estas luchas han ido variando, así como se han transformado las maneras de expresar estas demandas por derechos. Los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales de defensa de derechos humanos, los movimientos sociales, las organizaciones de afectados por distintas formas de incumplimiento de derechos representan la expresión de la defensa de los derechos por parte de los propios titulares.

La historia de los derechos sociales es, en gran medida, la historia del empleo ostensivo de formas de autotutela de derechos, y de su posterior reconocimiento e institucionalización. Algunas formas de autotutela han sido explícitamente incorporadas y reguladas por el ordenamiento jurídico: el ejemplo más típico es el del derecho de

huelga. Otras formas de autotutela consisten en modalidades de ejercicio de otros derechos y libertades, así las marchas, movilizaciones y protestas sociales, los boicots de consumidores y usuarios[...] (ABRAMOVICH; COURTIS, 2006, p. 90).

Cabe señalar aquí que afrontamos en nuestro contexto tendencias a la criminalización de la protesta social, al uso de herramientas penales para enfrentar las demandas derivadas de la autotutela de la población de sus derechos sociales. En este sentido, Gargarella (2005, p. 45) señala que en situaciones como la que se presenta durante los ‘cortes de ruta’, las autoridades públicas no tienen habilitado cualquier tipo de argumentos, ni cualquier tipo de respuestas. En tales situaciones, los derechos involucrados son múltiples, y muchos de ellos (p. ej., los vinculados con la práctica de presentar quejas frente a las autoridades), seguramente, resultan prioritarios frente a los (también valiosos) propósitos de preservar el tránsito o el libre comercio interprovincial. Cuando los jueces asignan valor sólo (o casi exclusivamente) a estos últimos propósitos, comprometen a sus sentencias con un balance de argumentos jurídicamente sesgado y, por lo tanto, difícilmente aceptable [...]. La respuesta penal contra los manifestantes no debiera ser, necesariamente, la primera ni la principal respuesta a la que el Estado debería apelar. Cuando los jueces, despreocupada o apresuradamente, recurren a este tipo de soluciones represivas, comprometen al Estado con el tipo de injusticia política que el Estado, justamente, debiera encargarse de erradicar.

La autotutela de los derechos sociales por parte de la ciudadanía forma parte de las condiciones sin las cuales no resulta pensable la articulación de estrategias de exigibilidad de derechos.

Nos interesa ahora identificar algunos aspectos que deberían guiar nuestra intervención en el marco de la defensa de los derechos humanos, y en particular, en el campo de los derechos sociales.

Ya señalamos que la *autotutela de derechos en cabeza de sus titulares* es una condición indispensable para pensar estrategias de exigibilidad. Además, consideramos que hay dos aspectos adicionales que forman parte de la posibilidad del desarrollo de estrategias en este campo. Son, de alguna manera, elementos necesarios para el desarrollo de estrategias, a la vez que pueden convertirse en parte constitutiva de las mismas estrategias, en momentos de la intervención.

Un primer aspecto (que puede constituir una actividad permanente en el trabajo con organizaciones sociales, pero también con distintos actores y hasta con ciudadanos individuales) es la *educación en derechos humanos*. Esta educación supone ámbitos formales e informales donde la ciudadanía acceda al conocimiento de los derechos sociales, elemento imprescindible para pensar en su exigencia. En la intervención social es necesario crear herramientas que faciliten esta apropiación por parte de los sectores más desfavorecidos, construyendo modalidades alternativas y apropiadas de reconocimiento de estos derechos y de las formas de vulneración típicas. El desarrollo de metodologías pertinentes

para cada ámbito de ejercicio y el anclaje en los propios conocimientos de los participantes son imprescindibles para dar sentido a los derechos. La reconstrucción de la historia de lucha de una organización también puede apoyar la identificación de los derechos que estuvieron en juego en esas luchas. Entonces, la educación en derechos es una condición y al mismo tiempo, puede constituir un componente siempre presente en las estrategias de exigibilidad en las que podemos intervenir.

El segundo aspecto es el *acceso a información*. Otra de las formas de hacer exigibles las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales y culturales es la exigencia de información sobre el estado de situación de las diferentes áreas concernidas y sobre el contenido de las políticas públicas desarrolladas o proyectadas. La falta de producción de información pública, o la privación del acceso a dicha información, también constituyen violaciones de obligaciones que resultan exigibles al Estado. Por otra parte, la información es necesaria para poder construir estrategias de exigibilidad, puesto que para señalar omisiones de prestación o insuficiencias, así como para identificar recursos existentes, necesitamos acceder a información pública. ¿Qué programas se desarrollan en determinada área con respecto a determinado derecho social? ¿Cuál es el presupuesto asignado? ¿Cuáles son las prestaciones? ¿Cuáles son las condiciones de acceso? Son ejemplos de preguntas que sólo pueden completarse con información pública. Así, la lucha por el acceso a la información forma parte de las condiciones para exigir, al tiempo que puede formar parte de distintos momentos de estrategias complejas, incluyendo la demanda judicial de información pública.

Un aspecto muy relevante lo constituye la necesaria *articulación de actores* y la diseminación de información sobre las vulneraciones a derechos en públicos extendidos. En nuestro contexto, muchas organizaciones actúan aisladas, cuando se torna cada vez más imperioso buscar formas creativas de articulación, que no supongan la identidad completa entre distintas organizaciones en lo que hace a sus objetivos o programas de trabajo, pero que permitan acciones comunes al menos en algún punto de importancia. Sólo bajo esta perspectiva flexible de encuentro en puntos específicos se podrá avanzar en acuerdos más amplios y profundos, si esto es posible. Esta articulación no sólo supone involucrar a otros actores con algunas demandas por derechos formuladas por algún grupo de afectados en particular, como expresión de solidaridad. También fortalece las presentaciones, permitiendo nombrar un colectivo más amplio. En este sentido, valoramos las acciones que desarrollan algunas organizaciones no gubernamentales, que logran incidencia no sólo apelando a su propia voz, sino integrando otras perspectivas y actores en sus reclamos⁶.

⁶ Véase, por ejemplo, el documento “Más derechos, más seguridad. Más seguridad, más derechos. Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática”. Documento elaborado conjuntamente por Asociación de Defensores de Derechos Humanos; Asociación El Ágora; Central de Trabajadores Argentinos; Centro de Estudios Legales

Es creciente la tendencia tanto en las universidades nacionales como en organizaciones no gubernamentales a crear clínicas jurídicas de interés público, que abordan casos que pueden generar avances en la especificación de obligaciones en materia de derechos sociales. Dado el importante lugar que tienen las garantías secundarias en nuestro campo, es importante prever la articulación con ámbitos donde se pueda apoyar jurídicamente la estrategia. En este sentido, las asociaciones profesionales pueden ser un aporte, así como algunos sindicatos vinculados con las temáticas, aportando sus asesores letrados.

Otro elemento importante para el desarrollo de estrategias de exigibilidad de derechos sociales consiste en tener en cuenta un abanico de acciones que abarquen tanto *diferentes proyecciones en el tiempo* (corto, mediano y largo plazo), como su orientación hacia distintos actores obligados (ya sea en forma directa o como organismos de control), y que prevean la utilización de distintas vías (administrativas, legales, extra institucionales)⁷. En lo que respecta a los distintos actores

y Sociales; Centro Nueva Tierra para la Promoción Social y Pastoral; Conferencia Argentina de Religiosos y Religiosas; Departamento de Planificación y Políticas Públicas, Centro de Derechos Humanos y la Licenciatura en Seguridad Ciudadana de la Universidad Nacional de Lanús; Foro de Derechos Humanos de San Isidro; Foro para la Justicia Democrática; Fundación Poder Ciudadano; INECIP Córdoba; Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín; Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia; Laboratorio de Políticas Públicas; Programa de Investigación sobre Fuerzas Armadas, Seguridad y Sociedad de la Universidad Nacional de Quilmes Programa Transformaciones en el Gobierno de la Seguridad Urbana y Derechos Humanos de la Secretaría General de la Universidad Nacional de Rosario; Proyecto Seguridad Urbana, Institución Policial y Prevención del Delito de la Universidad Nacional del Litoral; Red Solidaria; Sección de Criminología y Política Criminal, Centro de Estudios e Investigaciones en Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario; Hna. Martha Pelloni cmt; Juan Carr, voluntario de la Red Solidaria; Raquel y Jorge Witis; Rabino Daniel Goldman.

⁷ Por ejemplo, en relación con el derecho a la salud, organizaciones de personas viviendo con VIH-SIDA, articuladas con organizaciones no gubernamentales de tipo técnico, lograron acceder a información sobre el funcionamiento del Programa de VIH-SIDA en Argentina (con medidas específicas, esto es notas y reclamos), efectuaron estudios de presupuesto y ejecución presupuestaria del Programa identificando una disminución de los recursos previstos entre distintos años bajo estudio, analizaron normativas, presentaron su situación ante la Defensoría del Pueblo de la Nación, y finalmente iniciaron acciones judiciales para obtener en tiempo y forma el tratamiento para esta enfermedad en forma gratuita como parte de las obligaciones estatales. Sin embargo, la estrategia continúa con el control de la entrega de los medicamentos, porque no basta con lograr la disposición judicial que obliga al Ejecutivo. Y continúa, por otra parte, una dimensión educativa presente en la estrategia: toda la población, y en particular, la afectada por la enfermedad, debe conocer que tiene derecho al tratamiento. Ello supone actividades de difusión en distintos lugares del país. Así, podemos ver que, por una parte, la autotutela de los derechos por los afectados (o la voluntad de hacer algo al respecto) es algo así como la primera instancia del desarrollo de una estrategia. La articulación con otros es un aspecto central, así como el acceso a información y la orientación hacia las sedes de los distintos poderes encargados de garantizar el derecho. Por otra parte, en un largo plazo, se continúa disseminando la información sobre el derecho a la salud y en particular, al acceso al tratamiento contra el VIH-SIDA de manera extra institucional (son las propias organizaciones de afectados las que

obligados, no debemos sólo enfocar nuestra atención hacia el Poder Ejecutivo, sino también al Poder Legislativo⁸ y al Poder Judicial.

Un área de creciente importancia es el *análisis de políticas sociales y de presupuestos*. Esta es un área que requiere experticia técnica también, pero que puede al mismo tiempo ser abordada con los afectados, utilizando recursos apropiados. En la medida en que se producen algunas modificaciones tendientes a democratizar la administración pública, han aparecido mecanismos no tradicionales de presupuestación, como el presupuesto participativo. Aún cuando no estén presentes estas innovaciones en la gestión pública, el trabajo presupuestario es muy relevante y presenta potencialidades para la denuncia de regresividad, para la presión por ampliar recursos y para reorientarlos a favor del desarrollo de los derechos sociales.

La participación en la etapa de aprobación del presupuesto es la que más posibilidades de incidencia y de participación brinda, mientras que la de formulación es la menos accesible para las organizaciones sociales. Normalmente, durante el período de formulación la información disponible al público y las posibilidades de participación son nulas, salvo en las jurisdicciones donde se ha avanzado hacia formas participativas de presupuestación. En la etapa de aprobación, en tanto el proyecto de presupuesto se somete a aprobación del Congreso, resulta posible acercar a los diputados propuestas y observaciones sobre las previsiones de gastos y recursos. Debemos señalar que la etapa de ejecución es en nuestro contexto problemática en términos de acceso a la información y posibilidad de monitoreo de la sociedad civil. Por otra parte, el presupuesto que se asigna a un programa originalmente, puede sufrir modificaciones a lo largo del proceso de ejecución, y esta información no resulta de fácil acceso a la población.

También, en el mismo campo de análisis de políticas, avanzan prácticas de desarrollo de *observatorios sociales* que indagan sobre el estado de situación en materia del cumplimiento de las obligaciones estatales en derechos sociales. Claramente, este tipo de tarea es central tanto para el ejercicio profesional en áreas sociales como para articular el trabajo académico con el trabajo profesional, con el activismo en la defensa de los derechos y con las acciones de las organizaciones no gubernamentales y de base. En nuestro contexto, hay un importante vacío en esta línea de trabajo. Por otra parte, la lucha en relación con políticas y programas puede ser indirecta, incidiendo sobre el Estado a partir de otros actores: hay antecedentes de trabajo en Argentina sobre el Banco Mundial y su Panel de Inspección, que incidió en que el ProHuerta no

participan en foros y eventos para hacer conocer los avances de la estrategia desarrollada y para que todos puedan beneficiarse con los resultados, ya que se trata de un interés colectivo y no sólo de un caso particular).

⁸ Por ejemplo, el Movimiento de Mujeres de Córdoba ha desarrollado acciones de incidencia significativas y productivas en materia de la sanción de distintas leyes relativas a la situación de las mujeres en la provincia, actuando sobre el poder legislativo en sus diversas comisiones.

fuera desmantelado por recortes presupuestarios (ABRAMOVICH, 2005).

Uno de los aportes centrales de un abordaje en esta dirección es la posibilidad de *producir información propia*, alternativa a la información oficial, que permita fundar demandas y denuncias, incluyendo la realización de informes alternativos a los informes estatales en materia de derechos sociales. Frecuentemente, observamos que la información oficial no se condice con lo que ocurre en el plano de la intervención y de la aplicación concreta de políticas y programas sociales. Precisamente, quienes trabajamos en el campo de la intervención estamos en una situación privilegiada para documentar tanto casos particulares como situaciones extendidas de vulneración de derechos. Para ello, debemos desarrollar indicadores y herramientas que permitan elaborar registros e informes con información precisa y útil para el desarrollo de otras acciones en vistas a lograr la vigencia de los derechos sociales para todos los habitantes de nuestro territorio. Esta información sistematizada debería basarse en las especificaciones y en los estándares de derechos sociales, pudiendo establecerse alianzas de trabajo por áreas temáticas (por ejemplo, salud, agua, vivienda, etc.). Esa es una tarea urgente, que debería ser asumida por una constelación amplia de actores.

En relación con este aspecto, la *difusión de la información* producida según estos criterios es crucial para lograr que otros actores se interesen por las temáticas analizadas. Ello supone movilizar recursos para acceder a medios de información masivos, pero también, utilizar los medios alternativos. La difusión generalmente forma parte de las acciones colectivas de protesta, donde se han introducido en nuestro contexto múltiples innovaciones creativas que hacen más visible el conflicto⁹.

En todos los informes, notas y actuaciones profesionales es necesario tener en cuenta los *antecedentes de exigibilidad* en casos similares, y poder remitir en la descripción de situaciones y en los reclamos concomitantes tanto a la legislación (incluyendo el PIDESC y las observaciones generales) como a casos similares sobre los que ya hay jurisprudencia a favor de la perspectiva que mantenemos. Esto es muy importante, porque debemos intervenir de manera tal de proveer criterios a los funcionarios y jueces, criterios derivados de la Constitución, el PIDESC y las observaciones generales que ayuden a iluminar la perspectiva de análisis que proponemos y a fundamentar nuestras solicitudes. Entonces, los estándares de cumplimiento de derechos sociales deben guiarnos en las presentaciones, y el conocimiento de casos en los que haya pronunciamientos judiciales que avancen en el esclarecimiento de la exigibilidad judicial de los derechos sociales

⁹ Por ejemplo, las manifestaciones del Movimiento Campesino de Córdoba durante 2006 introdujeron la presencia de cabritos y gallinas, como parte de la identidad de los participantes en las protestas y como elemento que permitía llamar la atención del público haciendo de una potencial protesta más, una protesta original y conmovedora en el espacio urbano y frente a la perspectiva de la población urbana.

invocados. No es aventurado considerar que mientras más elementos colocamos en nuestros informes en relación con la obligación del Estado de cumplimiento de ciertas acciones, mientras más elementos que apoyen la decisión que estamos solicitando que se tome, y en tanto esos elementos sean pertinentes y fundados, más difícil será rechazar una solicitud.

Esta reflexión también es válida para fundamentar acciones profesionales que pudieran ser contrarias a lo dispuesto en una orden o reglamento, ya que las órdenes y reglamentos tienen que adecuarse a la Constitución y a los Pactos de Derechos Humanos y no a la inversa. Este es un núcleo de la ética profesional y una obligación del profesional cuando se desempeña en ámbitos estatales.

Por otra parte, una línea de trabajo adicional es el *acompañamiento de procesos complejos bajo una perspectiva de control del cumplimiento* del Poder Ejecutivo de una obligación impuesta por la Defensoría del Pueblo o por los propios tribunales. Como las vulneraciones a derechos involucran múltiples derechos y diversas formas de afectación, además de tratarse de asuntos de incidencia colectiva, es importante que una vez que se establece cierta conducta a seguir por parte del ejecutivo, haya un seguimiento atento del cumplimiento.

Otro aspecto relevante es asumir que no somos los primeros que nos proponemos realizar ciertas acciones de exigencia de derechos, y por lo tanto, desarrollar una capacidad de *aprendizaje de otras experiencias* y en particular, de las formas de trabajo que las organizaciones de derechos humanos se dieron con respecto a las violaciones a derechos civiles y políticos en Argentina. También es preciso recordar que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes, y que las violaciones a derechos sociales comportan seguramente violaciones a derechos civiles y políticos. El camino complejo que siguió la lucha contra las violaciones a derechos humanos durante la última dictadura militar es un camino aún abierto pero que ilumina la complejidad de las estrategias que hubo que diseñar y seguir por parte de las organizaciones y las víctimas (BRITOS, 2003). En particular, gran parte del avance en la inclusión del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en Argentina lo debemos a esas luchas.

Desde el Trabajo Social, entonces, hay múltiples áreas para el trabajo en exigibilidad de derechos sociales, según los ámbitos de desempeño profesional. Lo que debe resultar a estas alturas evidente es que, cualquiera sea el ámbito de desempeño, la exigencia de los derechos sociales es una función propia del ejercicio profesional.

Abstract: This intervention discusses that we understand as 'retard in the claim practices with regard to the legal institutionalization' in the field of social rights. In Argentine we are in a period when the rights recognized are the most important in the history and exceed the citizen consciousness of them. That causes difficulties to develop enforceable social rights strategies. We understand

the way to develop and realize this rights requires legal, political and social sciences imagination. However, is necessary too the social movements, unions and social organizations involved in the struggle for human rights besiege upon the state to recover the substancial dimension of the democratic project.

Key words: human rights; social rights; social policies; enforcement; social work.

Bibliografía

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. *El umbral de la ciudadanía: el significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2006. 209 p.

ABRAMOVICH, Víctor. Las cláusulas de protección social en los préstamos de ajuste estructural del Banco Mundial. El caso del Plan Alimentario PRO-HUERTA, en Clark, Fox y Treakle (comps.) *Derecho a exigir respuestas: reclamos de la sociedad civil ante el Panel de Inspección del Banco Mundial*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2005. 358 p.

ABRAMOVICH, Víctor; AÑÓN, María José; COURTIS, Christian (comps.). *Derechos sociales: instrucciones de uso*, México: Fontamara, 2003. 411 p.

ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian. *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid: Editorial Trotta, 2002. 299 p.

ARGENTINA. CONSTITUCIÓN NACIONAL (1993), Buenos Aires: editada por La Ley, 2004.

BRITOS, Nora. La trayectoria de la ciudadanía en Argentina. Derechos humanos y ciudadanía, en Nora Aquín (comp.) *Ensayos sobre ciudadanía: reflexiones desde el Trabajo Social*, Buenos Aires: Espacio Editorial, 2003. 198 p.

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional. *Los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, San José: Fundación CEJIL Mesoamérica, 2004. 235 p.

COURTIS, Christian (comp.). *Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Buenos Aires: Editores del Puerto, 2006. 386 p.

FERRAJOLI, Luigi. *Derechos y garantías: la ley del más débil*, Editorial Trotta, trad. Madrid: Perfecto Andrés Ibáñez, 1999. 180 p.

GARGARELLA, Roberto. *El derecho a la protesta: el primer derecho*, Buenos Aires: Ad-Hoc, 2005. 265 p.

PISARELLO, Gerardo. *Los derechos sociales y sus garantías: elementos para una reconstrucción*, Madrid: Editorial Trotta, 2007. 140 p.

PISARELLO, Gerardo. *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción*. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible; Barcelona: Icaria, 2003. 284 p.