



Taller de expertos “Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones”

**El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales
Una breve revisión**

LAURA PAUTASSI¹

Enero de 2010

¹ Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires (UBA), Directora Proyecto Ubacyt D-413.

Los programas de transferencias condicionadas (PTC) ocupan el centro de la escena en materia de política social en América Latina. Son numerosos los aspectos de estos programas sobre los cuales existe consenso en analizar y revisar, tanto en términos sustantivos y conceptuales, como en términos de gestión y de impacto. En lo que sigue muy brevemente haré referencia a la importancia de considerar el enfoque de derechos en la definición del conjunto de políticas sociales, en los que los PTC constituyen una de las estrategias, de carácter focalizada, pero lejos están de constituir una política social en sí misma.

En primer lugar siempre que se hace referencia al denominado “enfoque de derechos” aplicado a las estrategias de desarrollo, se considera el amplio conjunto de principios, reglas y estándares que integran los derechos humanos fundamentales, y que son pasibles de ser aplicados para fijar pautas y criterios para el diseño e implementación de estrategias de desarrollo sustentable y con mayor interés aún, en materia de políticas sociales. Estas pautas, que se traducen en estándares jurídicos -como la obligación de garantizar el contenido mínimo de los derechos, la obligación para los Estados de no aplicar políticas regresivas sino progresivas, la obligación de garantizar la participación ciudadana- y también en principios –el principio de igualdad y no discriminación, universalidad; acceso a la justicia, acceso a la información pública- se utilizan para desarrollar una matriz útil en la definición de las políticas y estrategias de intervención tanto de los Estados como de los actores sociales y las agencias de cooperación para el desarrollo, como también para el diseño de acciones para la fiscalización y evaluación de políticas públicas.

Es precisamente a partir de este enfoque, que resulta posible evaluar estándares mínimos de derechos contenidos en las actuales políticas de desarrollo como también en las políticas sociales, al tiempo que permite analizar los alcances del principio de igualdad, de participación social, de universalidad, de no discriminación y el “empoderamiento” (*empowerment*) de sectores afectados por las políticas.

Siguiendo la argumentación principal de éste enfoque, el empoderamiento de los destinatarios de las políticas, comienza por reconocer que los mismos son titulares de derechos que generan obligaciones al Estado. Así este abordaje marca un punto de inflexión en la dinámica de los procesos sociales de las últimas décadas, particularmente las políticas sociales focalizadas promovidas por los organismos internacionales de asistencia crediticia y adoptados por diversas instancias gubernamentales hasta los actuales programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTC). De esta forma, más allá de la retórica de derechos que en algunos casos se sostiene, las reformas estructurales aplicadas durante los años ochenta y noventa, transformaron el modelo de acumulación, la lógica de distribución de la riqueza, pero también las capacidades y oportunidades de la población, las que son claramente residuales. Entre los diversos efectos que la aplicación ininterrumpida de este tipo de estrategias tuvo, y ante la ausencia de políticas de cuño universal, se destaca el debilitamiento en el vínculo entre Estado y los destinatarios de políticas sociales, provocando en muchos casos la estigmatización de los ciudadanos como meros receptores de la asistencia del Estado.

Esto que tanto se ha escuchado de los “beneficiarios” de los programas o de los planes de transferencias de ingresos.

Por el contrario, el enfoque de derechos busca contribuir a que los Estados puedan cumplir con las obligaciones que les compete en virtud de los mandatos incorporados en las Constituciones políticas, sus compromisos aplicados en los Pactos y Tratados Internacionales, que en muchos países de la región tienen jerarquía constitucional y el marco actual en que se desarrollan el conjunto de políticas y de estrategias focalizadas, que en la mayoría de los casos distan de ser respetuosas de los derechos humanos. Se trata precisamente de revertir ésta dinámica y de diseñar políticas e instrumentos de intervención que permitan a los Estados incorporar el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y del conjunto de derechos humanos en general.

Otro componente relevante es que las reformas constitucionales incluyeron una cláusula amplia de igualdad sustantiva que, en muchos casos, favorece el impulso de acciones positivas de protección de grupos desaventajados y por consiguiente incide en las obligaciones estatales referidas al modelo de protección social; así como la incorporación de nuevos mecanismos procesales que favorecen la acción judicial colectiva y amplían el sistema de garantías de los derechos constitucionales. Sin dudas, a partir del principio de división de poderes previsto en la mayoría de las Constituciones de la región, es parte de la labor esencial del Poder Judicial interpretar las normas constitucionales y las normas inferiores, de acuerdo con los compromisos internacionales contraídos por los Estados. Sin embargo, recientemente los derechos que se discuten en los tribunales de justicia de la región, los actores que promueven estas acciones, los intereses que se representan, los procedimientos que se siguen, las decisiones que se adoptan, revelan una evolución incipiente, pero promisoría, hacia la configuración de un Poder Judicial comprometido con el acceso a la justicia de los grupos más desaventajados y como garantía de igualdad.²

Sin que esto implique propiciar la judicialización de las políticas públicas, lo cierto es que muchos conflictos vinculados con la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, se dirimen también ante los tribunales de justicia. En efecto, en las últimas décadas, numerosos países exploraron, en mayor o en menor medida, el potencial del activismo judicial para la transformación de ciertas estructuras en la sociedad a través de las herramientas legales. En los hechos, grupos hasta entonces marginados del acceso a la justicia, han comenzado a plantear sus reclamos ampliando el espectro de casos tradicionalmente circunscriptos a decisiones políticas y que, en forma creciente, pasan a ser resueltos por medios judiciales o condicionados por decisiones judiciales.³ La significativa cantidad de pronunciamientos judiciales en los que se hizo lugar a planteos por la violación de derechos sociales parece indicar que el desarrollo jurisprudencial se

² Abramovich, Víctor (2006): Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. En: *Revista de la CEPAL*, N° 88 Santiago de Chile, CEPAL, Abril.

³Para un análisis del incipiente proceso de judicialización de Programas de Transferencias condicionadas de ingresos, ver los trabajos contenidos en Abramovich, V. y Pautassi, L. (comp) *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudios de casos*. Buenos Aires, Editores del Puerto, 2009.

encamina por esa senda: la exigibilidad de estos derechos no se encuentra cuestionada en algunas jurisdicciones, cuando menos, respecto de algunos derechos.

Sin embargo, este nuevo paradigma, que ilustra sobre la importancia que tiene el enfoque de derechos en términos de exigibilidad y no de meras garantías, no debe pensarse como una instancia desvinculada de la obligatoriedad de los poderes ejecutivos y los legislativos, en el diseño de políticas públicas universales.

En rigor, y a pesar del énfasis discursivo, cabe señalar que incorporar el enfoque de derechos en la formulación e implementación de una política social 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, tal como fue señalado anteriormente. En rigor, el enfoque de derechos 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 políticos sustentables* que inviertan la dinámica prevaleciente en las últimas décadas, y por ende sean superadoras de las coyunturas políticas o de planes focalizados como los PTC e incorporen efectivamente el ejercicio de derechos a toda la ciudadanía.

Y allí además de un nudo crítico se presenta un importante desafío, en tanto la relevancia de incorporar el enfoque de derechos al amplio espectro de políticas públicas es que reconoce explícitamente la relación directa entre el derecho, el empoderamiento de sus titulares, 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. Pero además busca contribuir a revertir el déficit de institucionalidad actualmente vigente en América Latina.

En síntesis el “enfoque de derechos” subraya que, los derechos reconocidos en tratados y pactos internacionales requieren medidas positivas de los Estados para que su vigencia sea efectiva. Estas medidas positivas se traducen en políticas públicas cuya definición corresponde ya sea al Poder Legislativo o al Ejecutivo, y cuya implementación se encuentra a cargo de este último. A partir de allí se estructura un andamiaje conceptual, pero a la vez teórico-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, como también de responsabilidad.

En este sentido, del análisis efectuado se desprende la necesidad imperiosa de implementar políticas activas vinculadas con la promoción de una inserción económica y productiva (que no descuide la articulación con el ámbito reproductivo) con el fortalecimiento de las políticas sociales de cuño universal. No hay forma de luchar efectivamente contra la discriminación si no se construyen redes de seguridad social

universales que tengan sus impactos más potentes sobre los grupos sociales menos autónomos y que a la vez incorporen activamente el principio de equidad de género, no solo para garantizar protección a las mujeres en relación con las arbitrariedades del mundo del trabajo, sino que operen sobre la división de responsabilidades de cuidado y de las obligaciones positivas que tiene el Estado.

La salida no está en acciones aisladas que busquen alivios transitorios de daños que son irreparables sino en políticas estables que generen las condiciones necesarias para que las personas no transiten trayectorias que las lleven a la marginación y exclusión. Estas redes deberían funcionar de forma permanente y garantizarse desde el nacimiento de cada ciudadano/a y a lo largo de toda su vida y son claramente superadoras de estrategias como los PTC.