Programa
Acción Legal Comunitaria

Estrategias de Intervención desde el Reconocimiento y la Garantía de Derechos

Las potencialidades de un enfoque multidimensional de derechos para reflexionar y accionar en las cuestiones sociales

ACIJ
Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

calc
Centro de Apoyo Legal Comunitario

Estrategias de Intervención desde el Reconocimiento y la Garantía de Derechos.

Laspotencialidades de un enfoque multidimensional de derechos para reflexionar y accionar en las cuestiones sociales.[1]

Introducción

La resolución de las problemáticas sociales resulta ser, sin lugar a dudas, el principal tema de la agenda de cuestiones pendientes a nivel mundial.

A pesar del progreso de los aportesy las reflexiones de las distintas disciplinas y saberes, aún no se ha llegado a un consenso sobre algún enfoque adecuado que permita analizar las múltiples aristas que se expresan desde las conflictividades sociales y económicas del continente. Sin embargo, "la consideraciónen términos de pobreza, hegemónica actualmente, impide ver y tratar otras facetas de lacuestión".[2]

En el presente documento nos proponemos explorar las potencialidades que surgen a partir dela implementación de un diagnóstico que se fundamenta en el análisisde las condiciones efectivas de *acceso a derechos* de las y los habitantes de un territorio, pensando particularmente en las sociedades latinoamericanas y, tomando como referencia, el caso argentino.

En líneas generales la perspectiva de análisis que desplegaremos nos permitirá esbozar la relevancia de *contemplar distintas estrategias de intervención estatales* no exclusivamente considerándolas como políticas públicas, sino más bien como el reconocimiento y garantía de derechos que el Estado efectiviza.[3] En consecuencia, desde esta mirada jurídica se examinará la posibilidad de pensar el diseño y ejecución de las intervenciones estatales destinadas a satisfacer necesidades de las ciudadanas y ciudadanos, las cuales se traducen (en alguna medida) en los derechos que el propio Estado se ha obligado a cumplir.

De este modo, iniciaremos un recorrido en el que analizaremos la relevancia de virar el eje de atención sobre la pobreza para incorporar a las reflexiones sobre la cuestión social las problemáticas de exclusión y desigualdad. Asimismo, asociaremos esta mirada con la noción

---

[1] Autora: Daniela Lovisolo. Abogada, Coordinadora del Programa de Acción Legal Comunitaria de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Jefa de Trabajos Prácticos de la Comisión de Práctica Profesional N° 1275 de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA).
Una versión preliminar de este documento fue presentada para la Maestría en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en el Taller "La Pobreza en la Argentina. Elementos para el Diagnóstico y la Orientación de Políticas" a cargo del Profesor Néstor López, en 2009.

[2]Merklen, D., "La cuestión social en el sur desde la perspectiva de la integración. Políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata". Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Centro de documentación en políticas sociales, Documento N° 20. Buenos Aires, 1999.

[3] Lovisolo, D. y Reinoso, V., "Propuesta de acción comunitaria. Estrategias para el ejercicio de derechos". Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Programa de Acción Legal Comunitaria. Buenos Aires, 2008.

de territorio, para luego iniciar un desarrolloque nos llevará a considerar laspolíticaspúblicas para resolver cuestiones estructurales (atravesadas por experiencias de vulnerabilidad, inestabilidad, fragilidad y precariedad) a partir del reconocimiento y efectivización de derechos. En el último tramo del documento nos situaremos, particularmente, en una propuesta de intervención para el caso de Argentina.

I. Noción de Pobreza y Cambio de Mirada para Reflexionar sobre la Cuestión Social.

Desde fines de la década del ochenta y durante la década del noventa, el mundo se embarcó en programas de reforma que principalmente se concentraron en la reducción del aparato estatal a través de políticas de desregulación, descentralización, privatización, tercerización y achicamiento de las dotaciones de personal.[4]

Especialmentea partir de la década de los ochenta, las transformaciones que se han dado en América Latina desde laaplicación de las llamadas políticas del "Consenso de Washington"y del agotamiento delmodelo anterior, han provocado cambios en la estructura social que desestabilizaronlas vías de integración social y las formas de socialización. En efecto, "el aumento del desempleo, la puestaen cuestión del contrato de tiempo indeterminado, el crecimiento del empleo informal, eldebilitamiento del rol de los sindicatos, la disminución de la presencia del Estado en áreasclaves de la política social, la pérdida de calidad educativa para los más pobres y la crecientedificultad de la escuela para vincular a los jóvenes con el empleo, junto con elempobrecimiento y el aumento de la inequidad en la distribución del ingreso, han transformadosustancialmente la naturaleza del lazo social".[5]

Vale la pena mencionar que la creencia en el progreso y el sentimiento de pertenencia a una nación, un país ouna república (que constituyeron valores esenciales hasta finales de los años sesenta) comienzan a desvanecerse hacia mediados de la década siguiente, acompañados por cambios en las formas de tratamiento de las problemáticas sociales y por la irrupción del terrorismo de estado en la mayor parte de los países latinoamericanos. Luego, una década después, comienza unredescubrimiento de la cuestión social que pasó a ser considerada entérminos de pobreza.[6] Así, el crecimiento de las tasas de pobreza se convirtió en la preocupacióncentral y el problema pasó a ser enfocado exclusivamente en torno a la figura del pobre.

En este contexto, si bienlos investigadores locales jugaron un papel importante en la redefinición del problema, hansido los organismos internacionales (BM, BID, OIT, CEPAL, UNICEF, PNUD) quienes hantenido la legitimidad intelectual, los recursos económicos y la capacidad de reconducir elcambio y los debates.[7]Efectivamente, en el mapa regional

[4]Oszlak, O. y Gantman, E., "La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad", noviembre 2006.
[5]Merklen, D., (1999).
[6]Merklen, D., (1999).
[7] En relación a los desafíos de la democratización en los años noventa, "El proceso de democratización actualmente en marcha enfrenta, entre otros, dos grandes desafíos; por una parte, el creciente distanciamiento entre las aspiraciones y la realidad, particularmente notorio en el caso de la juventud latinoamericana y, por otra, las nuevas demandas que plantea la inserción internacional". En: CEPAL-UNESCO: Educación y conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 1992.

“emergieron propuestas bastante similares para estudiar la pobreza y derivar e instrumentar políticas para enfrentarlas en el marco de las políticas neoliberales”.[8]

Entonces, la noción de pobreza adquirió una posición hegemónica y todos losdebates pasaron a girar en torno a las diferentes definiciones de la categoría (medición de la pobreza o lalínea demarcatoria a partir de la cual una población es considerada pobre o indigente, entre otras).[9]Sin embargo, el tratamiento de la cuestión exclusivamente en términos estadísticos ha soslayado una parte importante del problema, “aplanando los debates y reduciendo elrepertorio de las respuestas legítimas”.[10]De este modo, se hizo frecuente el diseño de políticas sociales a partir del uso de modelos matemáticos y estadísticos, que luego eran ejecutadas en zonas específicas y focalizadas, “buscando maximizar los recursos destinados a paliar la pobreza y con la certera presunción de que las mejoras, sin duda, se iban a expandir en el corto plazo”.[11]

En América Latina, los efectos de las reformas no llegaron a generar progresos significativos en las capacidades estatales para promover un desarrollo sostenible, mejorar la equidad social o fortalecer la gobernabilidad democrática.[12]Los componentes centrales de las reformas resultaron a menudo contradictorios, a la vez que en numerosos casos las agendas de gobierno fueron polarizadas por preocupaciones relativas a la eficiencia de mercado y la regulación.

Ahora bien, luego del breve recorrido que hemos realizado hasta aquí para situar a la categoría “pobreza” como eje rector del diseño e implementación de las políticas públicas, no podemos dejar de mencionar que las condiciones materiales de vida constituyen unas de las principales preocupaciones de AméricaLatina, siendo la región con la distribución del ingreso más desigual del mundo (en la cual el 10% más rico gana 50 veces lo que el 10% más pobre),[13] aunque existen otras problemáticas que exceden una mirada puramente económica de la cuestión social, pues en la actualidad se da “un aumento de las experiencias de vulnerabilidad, de inestabilidad, defragilidad, de precariedad”, que no son sinónimos de pobreza.[14]

Como resultado, los individuos afectados por los conflictos deintegración y por la pobreza son los mismos, pero diferentes son los problemas y lassoluciones. De esta manera, la “diversidad deescenarios, las múltiples expresiones de la pobreza, las nuevas formas de exclusiónsocial y espacial, una sociedad cada vez más fragmentada y una crecientecoexistencia de múltiples

[8] Fidel, C., Di Tomaso, R., y Farías, C., “Territorio, Condiciones de Vida y Exclusión. El Partido de Quilmas (Provincia de Buenos Aires, Argentina)”. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2008.

[9] Los métodos de medición de la pobreza se pueden clasificar en dos grandes grupos: los métodos directos y los indirectos. A partir de los métodos directos se toman indicadores observables de la pobreza a partir de los efectos que esta genera, pues bajo estos métodos se construyen las denominadas necesidades básicas insatisfechas (NBI). Por su lado, el método indirecto es usualmente denominado “enfoque del ingreso” y, a partir del monto de los ingresos familiares, se observa la capacidad adquisitiva de la población. La forma de medición de pobreza más habitual es la basada en la cuantificación de los ingresos.

[10]Merklen, D., (1999).

[11] Fidel, C., Di Tomaso, R., y Farías, C., (2008).

[12]Oszlak, Oscar y Gantman, Ernesto, (2006).

[13]Kliksberg, B., (compilador): “Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial”, México, CLAD/FCE/PNUD, 1993.

[14]Merklen, D., (1999).

configuraciones culturales, especialmente entre los jóvenes,son constitutivas del nuevo panorama social en América Latina".[15]

Desde una nueva cartografía que expresa múltiples problemáticas y complejidades sociales, saber que alguien es pobre posibilita constatar que le hace falta algo, pero esto resulta ser insuficiente para abarcar la resolución de las conflictividades descritas. Así, pues, resulta evidente quela idea de pobreza como incapacidad de adquirir una canasta básica de bienes y servicios, la pobreza como incapacidad de consumo,la pobreza subjetiva, la concepción de brecha de pobreza, la idea de necesidades básicas insatisfechas, la idea de una línea que separa a los pobres de los no pobres, dan cuenta de una concepción básicamente economicista, fragmentada y desintegrada de la pobreza, que no contempla la diversidad de los conflictos sociales de América Latina.[16]

Desde fin de siglo XX, la inestabilidad de la vida tiene sus raíces principales en la débil integración al empleo y a la educación, pero también debido a la fragilidad de la mayor parte de los vínculos institucionales. En este marco, pareciera que la agenda pública debería reorientarse areforzar la capacidad integradora de las sociedades y reducir el impacto de las incertidumbres a las que individuos y familias se encuentran sometidos dado que la inestabilidad y la precariedad invaden la cotidianeidad.[17]

La fragilidad se expresa en la vida cotidianapero tiene su origen en la forma de las instituciones que organizan la cohesión social y en el impacto que esto produce a nivel individual y en el plano colectivo.[18] De este modo, las personas "carecen del tipo de reaseguros que brindan el empleo estable o la propiedad, perotambién la integración a un sistema institucional abierto y sólido", mientras que la"fragilidad se expresa en lainestabilidad permanente y en la necesidad de adaptarse a vivir el día a día", a la vez que "la idea devulnerabilidad refiere a los problemas de integración social, y expresa una fragilidad de loslazos sociales".[19]

II. Territorio, Exclusión y Desigualdad.

Las experiencias de vulnerabilidad, inestabilidad, fragilidad y precariedad que mencionamos en las páginas precedentes no se expresan de manera homogénea para los habitantes de América Latina, aunque los individuos afectados por los conflictos de integración, y por la pobreza, son los mismos.

---

[15] López, N., "Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad". Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), Sede Regional. Buenos Aires, 2004.

[16] Fidel, C., Di Tomaso, R., y Farías, C., (2008).

[17]Merklen, D., "Vivir en los márgenes: la lógica del cazador. Notas sobre la sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires hacia fines de los 90". Pp. 81 – 119. En MaristellaSvampa (editora). Desde abajo. La transformación de las identidades sociales. Buenos Aires: Editorial Biblos – Universidad Nacional de General Sarmiento, 2000.

[18]Merklen, D., (2000): "Que la vulnerabilidad favorece la cultura del cazador. Quienes caen en una situación de vulnerabilidad como consecuencia de la persistencia de los problemas de integración se mueven en el mundo mucho más como cazadores que como agricultores. No proyectan sus vidas en función de cosechas anuales que deberían programarse en armonía con los ciclos de la naturaleza. Refugiados en sus barrios, perciben a la ciudad como un mundo extraño y que puede ser hostil. Por otra parte, salen cotidianamente a la ciudad como si ésta fuera un bosque que ofrece un repertorio variado de posibilidades. Hoy quizás obtengan una buena pieza, mañana tal vez no."

[19]Merklen, D., (1999).

De este modo, las desigualdades que se manifiestanen la producción, distribución, acceso y control del espacio son causa y consecuencia de la existencia y reproducción de la marginalidad (y diversas formas de exclusión) social, económica, cultural y política.[20] Así, las transformaciones territoriales no son sólo escenario, sino sobre todo medio privilegiado de su producción activa, a partir de las cuales la inestabilidad, la fragilidad, la precariedad y la vulnerabilidad son resultantes, a la vez que también coexisten con el desconocimiento de derechos constitucionales y de las herramientas institucionales que habilitan su cumplimiento o las vías de su reclamo.

En América Latina, y en Argentina en particular, una misma forma de exclusión puede representar diferentes expresiones, causas y consecuencias, moldeadas en cada particular localización territorial, pues cada territorio implica una específica estructura social y particulares relaciones de poder espacializadas.[21] En efecto, el territorio expresa una construcción social activa y compleja que "ancla la vida cotidiana de las poblaciones en campos de conflictos en los que poderosos jugadores compiten para lograr mayores ganancias mientras que aquellos que tienen menor poder, usan el mismo espacio para sobrevivir e intentar reproducir sus familias y, a veces, en ciertos momentos de la historia, para resistir, desafiar y proponer otro orden de cosas".[22]

Entonces, el territorio ofrece y genera limitaciones, pero también posibilidades para cada actor, individual o colectivo que, con su capital social, económico y cultural despliega su accionar en el ámbito socioespacial donde vive, trabaja, estudia, milita políticamente, proyecta y sueña.[23]De manera quela consideración del territorio exige "a quien diseña política la necesidad de ver, comprender e interpretar situaciones de vida disímiles, afectadas y definidas por características varias: urbano, rural, llanura, montaña o desierto, comunidades campesinas indígenas o no indígenas, todas ellas poseen y requieren condiciones materiales y simbólicas diferenciadas y situadas físicamente y temporalmente".[24]

De este modo, el territorio es medio para la construcción social, defensa u olvido de derechos. En efecto, muchos derechos parecieran no tener consecuencias prácticas, aunque son cíclicamente activados por actores y movimientos de base territorial, como sucede con el derecho a la vivienda digna y adecuada, el derecho a la ciudad, el derecho a la tierra para los productores con un modelo ecológicamente sustentable, el derecho a disponer del agua, el derecho a la tierra de las comunidades originarias, el derecho a desplazarse libremente.[25]

De manera concomitante con un abordaje territorial, el estudio de unidades subnacionales (provinciales o municipales) permite observar la coexistencia –no siempre armónica y/o convergente- de las distintas instancias nacional, provincial y municipal de gobierno, en el desarrollo de políticas sociales en el territorio local, configurando una estructura "multinivel" de gobierno determinada por una trama política e institucional de alta complejidad. En efecto, es evidente que, por ejemplo para Argentina,los municipios y muchas provincias tienen una gran dependencia fiscal, a la vez que compiten por recursos. Asimismo, debe incorporarse a este análisis que las decisiones políticas de las autoridades locales no resultan del todo

[20] Rodríguez, M., C., "Territorio y marginaciones sociales: una relación compleja y estratégica.". Instituto de Investigaciones Gino Germani (FSOC-UBA), Programa Interdisciplinario de Marginaciones Sociales (PIUBAMAS). Buenos Aires, 2008.
[21] Rodríguez, M., C., (2008).
[22] Rodríguez, M., C., (2008).
[23] Rodríguez, M., C., (2008).
[24]Corbetta, S., "Enfoque de territorio y relación territorio escuela. Aportes para la discusión", IIPE-UNESCO, Buenos Aires, 2008.
[25] Rodríguez, M., C., (2008).

autónomas, pues se encuentran determinadas por la capacidad de gestionar recursos (o lograr acuerdos de financiamiento) desde las respectivas provincias y a nivel nacional. En efecto, la falta de autonomía de recursos impositivos de las provincias contrasta con la importancia y cantidad de servicios públicos que tienen a su cargo, desde la educación y los servicios de salud hasta la seguridad y la administración de justicia.[26]

Más aún, otra de las características que deben ser observadas es que las responsabilidades de los distintos niveles de gobierno no siempre resultan claramente discernibles desde el análisis de sus respectivos desempeños presupuestarios y transferencias de ingresos para el desarrollo de políticas sociales en el territorio local.

En el espacio territorial se expresan y representan las vinculaciones entrelas experiencias de vulnerabilidad, inestabilidad, fragilidad y precariedad frente alas desigualdades que se manifiestan en la producción, distribución, acceso y control de recursos, bienes, serviciosy derechos, en el ámbito social, económico, cultural y político.

Una perspectiva de trabajo que aborde el complejo entramado de dimensiones necesarias para desentrañar las problemáticas y complejidades sociales, contemplando el territorio como medio para la construcción social, la efectivización y el reclamo de derechos habilita las potencialidades de resolución de conflictos estructurales.

La construcción de herramientas de análisis y de intervención que incorporen las perspectivas de los actores sociales afectados por situaciones de vulnerabilidad, inestabilidad, fragilidad y precariedad como parte activa de las búsquedas de soluciones, posiblemente logre ampliar la capacidad de formular propuestas que tiendan a revertir los problemas sociales. En efecto, a partir de estas reflexiones se plantea como desafío la concepción de políticas públicas superadorasde la nociónde pobreza, que tengan en miras a la exclusión y la necesidad de generar condiciones de igualdad en el acceso a derechos contemplando la perspectiva territorial como componente de relevancia central.

III. Estrategias de Intervención desde el Reconocimiento y Garantía de Derechos.

En líneas generales la perspectiva de análisis que desplegaremos en este capítulo nos permitirá esbozar la relevancia de *contemplar las distintas estrategias de intervención estatales* no exclusivamente considerándolas como políticas públicas, sino más bien como el reconocimiento y garantía de derechos que el Estado efectiviza. En consecuencia, desde esta mirada jurídica[27] se explora el diseño y ejecución de políticas sociales destinadas a satisfacer las necesidades individuales y colectivas, las cuales se expresan en los derechos de los habitantes que el propio Estado se ha obligado a cumplir, conforme a las normas constitucionales vigentes en Argentina.

De este modo, resulta central para esta investigación la conceptualización de la idea de bienestar expresada desde el punto de vista de potencialidades de acceso a la satisfacción de

[26] Si realizamos un análisis de los municipios del Gran Buenos Aires esto nos demostrará que una gran parte del gasto local es afrontada con recursos provenientes del gobierno federal, y que buena parte de las transferencias destinadas al desarrollo de políticas sociales son asignadas y derivadas discrecionalmente por motivos políticos, también desde el propio gobierno federal.
[27] Lovisolo, D. y Reinoso, V., (2008).

las necesidades humanas básicas,[28] las cuales serán consideradas en este trabajo como derechos. En efecto, a partir de esta noción, se contempla que el Estado, en todos sus niveles de descentralización, debe asumir el rol de garante máximo del cumplimiento de derechos en su territorio y facilitar el acceso, en condiciones igualitarias, a sus habitantes para reclamar ante cualquier incumplimiento.

Intentaremos reflexionar sobre la garantía y plena efectividad de derechos considerándolas como condiciones inherentes a las políticas públicas que se implementen y, a la vez, que las políticas que se desplieguen en territorio local deben resultar adecuadas para satisfacer las necesidades que allí se expresan. Ahora bien, en lo relativo a las variables que impactan en la satisfacción de necesidades humanas asociadas al bienestar, existen múltiples teorías, algunas de las cuales se centran en: el desarrollo económico, la dependencia y posición en el orden internacional, las trayectorias de desarrollo, el sistema socioeconómico, las capacidades y disposiciones estatales, la democracia, los derechos humanos y otros factores sociopolíticos, el estatus de las mujeres y la equidad de género.[29]

Desde una estrategia de análisise intervención que incorpora las experiencias de vulnerabilidad, inestabilidad, fragilidad y precariedad que se expresan en el plano territorial y, a la vez, que corre la mirada de la pobreza para focalizarse en las nociones de exclusión y desigualdad, las condiciones de accesibilidad a derechos, la satisfacción de necesidades básicas y los niveles de bienestar humanos serán garantizados por el Estado de manera efectiva en la medida en que resulten comprendidos por las políticas públicas (y especialmente en las políticas sociales). Asimismo, estas políticas públicas deben construirse como productos específicos y prioridades en las agendas de gobierno para lograr resolver problemáticas estructurales.

III.i.- El Estado Garante de Derechos.

Como expresamos al inicio de este capítulo, la idea de bienestar expresada desde el punto de vista de potencialidades de acceso a la satisfacción de necesidades humanas básicas, pasibles de ser traducidas en derechos exigibles, resulta central para nuestra propuesta de intervención.

Desde esta perspectiva jurídica, los habitantes del territorio argentinoson titulares de derechos (como el derecho al trabajo, la educación, la salud y la vivienda), puesto que estos derechos se encuentran reconocidos por el ordenamiento jurídico argentino como derechos fundamentales. En el mismo sentido, el reconocimiento también está previsto en las Constituciones provinciales.

Más allá de su expreso reconocimiento a nivel constitucional, la plena protección normativa de las necesidades/derechos (en particular, por ejemplo, si hablamos de derechos económicos, sociales y culturales) se produce en virtud de la incorporación al texto constitucional de tratados y convenciones sobre derechos humanos (artículo 75 inc. 22) a los que se les otorga jerarquía constitucional. Entre ellos podemos mencionar: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos que en el artículo 25 indica que *"toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, la salud y el bienestar…" y el* Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

[28]Gough, I., "Capital global, necesidades básicas y políticas sociales", Miño y Dávila editores y Centro Interdisciplinario para el estudio de Políticas Públicas (Ciepp), Argentina, agosto de 2003.
[29] Gough, I., (2003).

Por lo tanto, a partir de las normas expuestas, el Estado argentino ha asumido la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar estos derechos, asumiendo el deber de disponer hasta el máximo de sus recursos para lograr la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. En consecuencia, existe una obligación estatal de elaborar y ejecutar políticas en función de las necesidades de los habitantes de su territorio, a la vez que es el Estado quien tiene a su cargo la obligación fundamental de asegurar la satisfacción de niveles básicos de cada uno de los derechos enunciados en las normas constitucionales, como garante máximo del cumplimiento de derechos, y debe contribuir a desarrollar las condiciones de acceso, de manera igualitaria, para sus habitantes.

En virtud de lo expresado, el denominado "enfoque de derechos" aplicado a las estrategias de desarrollo comprende la consideración de principios, reglas y estándares que integran el conjunto de derechos humanos fundamentales en el momento de fijar pautas y criterios para el diseño e implementación de estrategias de desarrollo sustentable y con mayor interés aún, en materia de políticas sociales.[30]En efecto, los estándares jurídicos (garantizar al menos el contenido mínimo de los derechos, no aplicar políticas regresivas sino progresivas, universalidad, participación ciudadana) y principios (como la igualdad y no discriminación, el acceso a la justicia, el 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.[31]

A partir del enfoquede derechos, resulta posible evaluar estándares mínimos de derechos contenidos en las políticas públicas, al tiempo que permite analizar los alcances del principio de igualdad, de participación social y de no discriminación de poblaciones que habitan en territorios atravesados por situaciones de vulnerabilidad, inestabilidad, fragilidad y precariedad. Sin embargo, es importante mencionar que "todavía no existen prácticas y estrategias que vinculen el marco de derechos con la aplicación de políticas y modelos económicos" en Latinoamérica.[32]

Desde esta mirada,se reconoce que todos los habitantes del territorio nacional son titulares de derechos que generan obligaciones al Estado, a la vez que las políticas públicas que se implementen deben ser respetuosas de los derechos humanos. En efecto, al considerar que para otorgar poder a los sectores excluidos es necesario reconocer que son titulares de derechos que obligan al Estado, se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas.[33]

En el mismo sentido, ante un incumplimiento, el Poder Judicial debe garantizar el cumplimiento por parte del Gobierno (municipal, provincial, o nacional; ya sea de manera concurrente o subsidiaria). Así pues, desde esta noción, se contempla que el Estado, en todos sus niveles de descentralización, debe asumir el rol de garante máximo del cumplimiento de

[30]Pautassi, L., "Es posible pensar a las marginaciones sociales en clave de derechos?". Instituto de Investigaciones Gino Germani, Programa Interdisciplinario de Marginaciones Sociales (PIUBAMAS). Buenos Aires, 2008.

[31] Desde este enfoque, los derechos humanos no son pensados como "un límite a la opresión y al autoritarismo", sino como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

[32]Abramovich, V. y Pautassi, L., "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales", en La revisión judicial de las políticas sociales: Abramovich, V. y Pautassi, L., (comp.). Editores del Puerto, 2009.

[33]Abramovich, V., "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". Revista de la CEPAL N° 88, abril 2006.

derechos en su territorio y contribuir a desarrollar condiciones de acceso, de manera igualitaria, para sus habitantes.

En pocas palabras, es posible establecer que uno de los desafíos del Estado es la "reorganización del derecho", lo cual comprende un acercamiento del derecho social con respecto a las situaciones locales y a las trayectorias de las personas", lo cual facilita y promueve la construcción y el desarrollo transformador de un "mejor Estado".[34]

IV. Consideraciones Finales.

A lo largo de este documento nos propusimos explorar,de manera sintética, las potencialidades que surgen a partir de la implementación de un diagnóstico que se fundamenta en el análisis e interpretación de las condiciones efectivas de ac*ceso a derechos* de los habitantes de un territorio, pensando particularmente en las sociedades latinoamericanas y, tomando como referencia, el caso argentino.

De este modo, hemos expresado la necesidad de correr el eje de atención sobre la pobreza e incorporar a las reflexiones sobre la cuestión social las problemáticas de exclusión y desigualdad. En efecto, asociamos esta mirada con la noción de territorio, lo cual que nos llevó a considerar las políticas públicas para resolver cuestiones estructurales (atravesadas por experiencias de vulnerabilidad, inestabilidad, fragilidad y precariedad) a partir del reconocimiento y efectivización de derechos.

En pocas palabras resulta posible establecer que el enfoque de derechos, como estrategia de análisis e intervención que incorpora las experiencias de vulnerabilidad, inestabilidad, fragilidad y precariedad que se expresan en el plano territorial y, a la vez, que corre la mirada de la pobreza para focalizarse en las nociones de exclusión y desigualdad, nos habilita a contemplar que la garantía y plena efectividad de derechos deben ser condiciones inherentes a las políticas públicas que se desarrollen, de manera adecuada para satisfacer las necesidades que se expresan por parte de los actores sociales.

Por su lado, las condiciones de accesibilidad a derechos, la satisfacción de necesidades básicas y los niveles de bienestar humanos serán garantizados por un Estado de manera efectiva en la medida en que resulten comprendidos por las políticas públicas.

A partir de este trabajo esperamos haber contribuido al análisis multidimensional relativo a las condiciones efectivas de acceso a derechos de las poblaciones que viven en contextos de desigualdad y exclusión. Si bien intentamos reflexionar sobre América Latina (y Argentina), probablemente, el análisis aquí propuesto puede aplicarse a situaciones similares en diversas latitudes. En líneas generales, si bien la propuesta planteada contempla una dimensión territorialy se circunscribe a un área geográfica no se descarta que estas ponderaciones trasciendan este escenario, a la vez que el análisis esgrimido pueda tener nuevas potencialidades relativas a otroscontextos sociales, políticos, económicos, jurídicos y culturales.

Como hemos mencionado antes, el principio rector de la actividad del Estado es traducir el interés general en normas, acciones y estructuras que viabilicen y materialicen la posibilidad

[34]Castel, R., "El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo". Fondo de Cultura Económica, 2010.

de cumplir con las necesidades y demandas de la ciudadanía, por lo tanto es evidente que las políticas públicas (y particularmente las políticas sociales) deben orientar la agenda de gobierno en función de esos requerimientos. No obstante, la construcción de un modelo de ciudadanía, de participación y de densidad social en lo territorial, exige que desde el gobierno central (gobiernos provinciales y nacionales) se acompañe a la conformación de un marco de mayor gobernabilidad, en el cual la participación de los actores locales tome relevancia, pues la inclusión de los actores territoriales debe ser parte constituyente de cualquier estrategia de intervención.[35]

En este orden de cuestiones, es posible destacar que con posterioridad a la crisis que Argentina experimentó centralmente entre los años 2001 a 2002, las agendas de gobierno, en todos sus niveles, estuvieron caracterizadas por un conjunto de decisiones políticas que intentaron canalizar la movilización ciudadana y la distribución de recursos sociales destinados a atender la urgencia inmediata de amplios sectores de la población[36]. Al respecto, una de las cuestiones que no ha sido evaluada en este documento, por razones de espacio, es la interacción entre Estado y organizaciones de la sociedad civil (definida como el conjunto de relaciones que mantienen los actores en nombre de cada una de las instituciones que representan) para la gestión de los asuntos que los competen por su coexistencia en el plano territorial. En líneas generales, la importancia de incorporar este elemento de análisis radica en que el vínculo Estado/Sociedad Civil tiene consecuencias, que pueden ser leídas en términos de acceso a recursos, legitimación, reconocimiento, competencia, confrontación, cooperación, entre otros.

De este modo, otra delas característica de numerosas democracias, en particular de la región de América Latina, es la profundización de la desigualdad social acompañada por la falta de mecanismos de participación ciudadana (muchas veces postergados y resistidos por las propias unidades burocráticas estatales, con mayor dilación en los niveles subnacionales) que permanecen, a pesar de algunos avances registrados en los últimos años, como materias pendientes de resolución para posibilitar la participación en la vida pública. En efecto, la educación y la formación de niñas, niños y jóvenes para la construcción de una democracia más participativa también representan un recorrido a considerar e incorporar por los sistemas educativos.

Por otro lado, las condiciones efectivas de acceso a la justicia, entendida como los recursos jurídicos disponibles y las efectivas herramientas de reclamo de derechos con las que cuentan los ciudadanos, no han sido analizadas en este trabajo, aunque pueden aportar otras variables relevantes al momento de evaluar las condiciones de acceso a derechos.

Como desafío futuro para América Latina, y para Argentina en particular, queda por destacar la relevancia de lograr que las políticas sociales transiten y se consoliden, definitivamente, en un sistema de características universales, a partir de programas bien diseñados de transferencias de ingresos (que complementen y profundicen las políticas sociales vigentes, como sucede con la transformadora planificación y ejecución del Programa Asignación Universal Por Hijo -AUH- en Argentina) que minimicen los efectos de la exclusión del mercado de trabajo, acompañados de una reforma fiscal sostenible y una distribución

[35]Corbetta, S., (2008).
[36]Moscovich, L., "Nuevas formas de participación política en el gobierno local. Patrones de interacción en el marco de las políticas de atención de la pobreza", Informe de Beca CLACSO-CROP, Buenos Aires, 2004.

progresiva de los ingresos, lo cual sólo puede ser desarrollado con un amplio consenso social que valide las reformas políticas y su financiamiento[37].

En línea con las reflexiones anteriores, es necesario establecer que la garantía y plena efectividad de derechos asociados a las políticas sociales que se desarrollen deben resultar adecuadas para satisfacer las necesidades que expresan las poblaciones que residen en el ámbito geográfico de implementación de las políticas. Asimismo, las dificultades que se plasman en las condiciones efectivas de *acceso a derechos*, las políticas sociales ineficientes y, en muchos casos, inexistentes, a la vez que las condiciones socioeconómicas (y en particular las situaciones de exclusión y desigualdad)en las que vive una parte importante de la población latinoamericana, inevitablemente deben ser ponderadas para realizar un diagnóstico que tienda a problematizar las estrategias estructurales de intervención estatal[38]. Como consecuencia, resulta evidente que una de las principales obligacionesdel Estado es identificar los grupos que en undeterminado momento histórico necesitan atenciónprioritaria o especial para el ejercicio de los derechoseconómicos, sociales y culturales, e incorporar en susplanes de acción medidas concretas para proteger sus derechos.[39]

A partir de las ideas sintetizadas en este trabajo esperamos haber contribuido, desde un enfoque multidimensional de derechos, a la reflexión sobre las potencialidadesde la incorporación de estrategias de análisis y de intervención sobre las problemáticas sociales (superadoras de la noción de pobreza), que dan cuenta de las diversas aristas que se expresan desde las conflictividades sociales y económicas de América Latina y de Argentina especialmente. Es evidente que se ha realizado un desarrollo acotado por razones de espacio, en el que sólo se han seleccionado algunos ejes de investigación, los cuales deben ser, evidentemente, profundizados y ampliados.

[37]Rozenwurcel, G. y Vázquez, C., "Argentina modelo XXI: inestabilidad macroeconómica, empobrecimiento sostenido y políticas sociales", en Cruces, G., Moreno, J., Ringold, D., y Rofman, R., Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario, Banco Mundial, Buenos Aires, 2008.

[38] Cruces, G., Moreno, J., Ringold, D., y Rofman, R., "Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario", Banco Mundial, Buenos Aires, 2008.

[39]Abramovich, V., (2006).

V. Bibliografía Consultada

Abramovich, V., “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. Revista de la CEPAL Nº 88, abril 2006.

Abramovich, V. y Pautassi, L., “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”, en La revisión judicial de las políticas sociales: Abramovich, V. y Pautassi, L., (comp.). Editores del Puerto, 2009.

Banco Mundial, “Argentina, a la búsqueda de un crecimiento sostenido con equidad social: Observaciones sobre el crecimiento, la desigualdad y la pobreza”. Informe Nº 32553-AR, octubre 2005.

Bauman, Z.,“La globalización. Consecuencias humanas”. FCE, México, 1999.

Beccaria, L. y Minujín, A.,“Sobre la medición de la pobreza: enseñanzas a partir de la experiencia argentina”, UNICEF Argentina, Documento de Trabajo Nº 8, Buenos Aires, 1991.

Boltvinick, J., “Métodos de medición de la pobreza: conceptos y tipología”. Revista Socialis Nº 1. Rosario, oct. 1999.

Boltvinick, J., “Métodos de medición de la pobreza: Una evaluación crítica”. Revista Socialis Nº 2. Rosario, oct. 2000.

Castel, R.,“La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?”. Buenos Aires, Ed. Manantial, 2004.

Castel, R., “El ascenso de las incertidumbres. Trabajo, protecciones, estatuto del individuo”. Fondo de Cultura Económica, 2010.

Corbetta, S., “Enfoque de territorio y relación territorio escuela. Aportes para la discusión”, IIPE-UNESCO, Buenos Aires, 2008.

Cruces, G., Moreno, J., Ringold, D., y Rofman, R., “Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario”, Banco Mundial, Buenos Aires, 2008.

Feijoó, M., del C., “Nuevo país, nueva pobreza”. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Feres, J. yMancero, X., “Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura”. Estudios estadísticos y prospectivos Nº 4. CEPAL, Santiago de Chile 2001.

Feres, J. yMancero, X., “El método de necesidades básicas insatisfechas y su aplicación en América Latina”. Estudios estadísticos y prospectivos Nº 7. CEPAL, Santiago de Chile 2001.

Fidel, C., Di Tomaso, R., y Farías, C., “Territorio, Condiciones de Vida y Exclusión. El Partido de Quilmas (Provincia de Buenos Aires, Argentina)”. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Buenos Aires, 2008.

Gough, I., “Capital global, necesidades básicas y políticas sociales”, Miño y Dávila editores y Centro Interdisciplinario para el estudio de Políticas Públicas (Ciepp), Argentina, agosto de 2003.

Itzcovich, G., “Espacio social y espacio geográfico”. SITEAL, Buenos Aires, (mimeo), 2009.

Kaztman, R., “Activos y estructura de oportunidades”. PNUD, CEPAL. Montevideo, 1999.

Kaztman, R.,“Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos”. Santiago de Chile, Revista de la Cepal N° 75, 2001.

Kliksberg, B., (compilador): “Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial”, México, CLAD/FCE/PNUD, 1993.

López, N., “Educación y equidad. Algunos aportes desde la noción de educabilidad”. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE), Sede Regional. Buenos Aires, 2004.

López, N., “Equidad educativa y desigualdad social”. Buenos Aires, IIPE UNESCO, 2005.

López, N., (Coord.), “Políticas de equidad educativa en México. Análisis y propuestas”. Buenos Aires, IIPE UNESCO, 2008.
Lovisolo, D. y Reinoso, V., “Propuesta de acción comunitaria. Estrategias para el ejercicio de derechos”. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Programa de Acción Legal Comunitaria. Buenos Aires, 2008.

Merklen, D., “La cuestión social en el sur desde la perspectiva de la integración. Políticas sociales y acción colectiva en los barrios marginales del Río de la Plata”. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Centro de documentación en políticas sociales, Documento No 20. Buenos Aires, 1999.

Merklen, D., “Vivir en los márgenes: la lógica del cazador. Notas sobre la sociabilidad y cultura en los asentamientos del Gran Buenos Aires hacia fines de los 90”. Pp. 81 – 119. En Maristella Svampa (editora). Desde abajo. La transformación de las identidades sociales. Buenos Aires: Editorial Biblos – Universidad Nacional de General Sarmiento, 2000.

Moscovich, L., “Nuevas formas de participación política en el gobierno local. Patrones de interacción en el marco de las políticas de atención de la pobreza”, Informe de Beca CLACSO-CROP, Buenos Aires, 2004.

Oszlak, O. y Gantman, E., “La agenda estatal y sus tensiones: gobernabilidad, desarrollo y equidad”, noviembre 2006.

Pautassi, L., “Es posible pensar a las marginaciones sociales en clave de derechos?”. Instituto de Investigaciones Gino Germani, Programa Interdisciplinario de Marginaciones Sociales (PIUBAMAS). Buenos Aires, 2008.

Rodríguez, M., C., “Territorio y marginaciones sociales: una relación compleja y estratégica.”. Instituto de Investigaciones Gino Germani (FSOC-UBA), Programa Interdisciplinario de Marginaciones Sociales (PIUBAMAS). Buenos Aires, 2008.

Rozenwurcel, G. y Vázquez, C., “Argentina modelo XXI: inestabilidad macroeconómica, empobrecimiento sostenido y políticas sociales”, en Cruces, G., Moreno, J., Ringold, D., y Rofman, R., Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario, Banco Mundial, Buenos Aires, 2008.

Sen, A., “Nuevo examen de la desigualdad”. Madrid, Ed. Alianza, 1995.