

Ficha de cátedra: **Exigibilidad de los derechos sociales: estrategias y líneas de acción**

Seminario bimensual “Trabajo Social y exigibilidad de derechos sociales”, ciclo lectivo 2007
Mgter. Nora Britos

INDICE

Introducción	2
La exigibilidad de los derechos sociales	3
Mecanismos internacionales de exigencia de los derechos sociales	5
Mecanismos de exigibilidad al interior de los Estados.....	10
Garantías sociales a los derechos económicos, sociales y culturales: la ciudadanía activa, las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales.....	22
Intervenir en estrategias de exigibilidad de derechos sociales	23
Bibliografía	30

“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

El desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) en nuestro contexto ha seguido una trayectoria compleja. Podemos señalar que desde comienzos del siglo XX se inicia el reconocimiento de estos derechos por parte del Estado. Además de la fuente nacional, debemos destacar la relevancia de los aportes del derecho internacional de los derechos humanos en este campo, en particular, situando el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (PIDESC) como un momento central en el reconocimiento y especificación de estos derechos contenidos parcialmente en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Asimismo, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos contamos con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Argentina incluyó en el artículo 75 de la Constitución Nacional (con la reforma de 1994) estos pactos y convenciones, entre otros de gran importancia para la defensa de los derechos humanos¹.

Pese a que el ordenamiento jurídico argentino establece que “esta Constitución, las *leyes de la Nación que en su consecuencia se dicten por el Congreso* y los *tratados* con las potencias extranjeras son la ley suprema de la Nación (...)”² (Constitución Nacional, artículo 31), la adecuación normativa y en lo que respecta a numerosos actos administrativos cotidianos de las distintas jurisdicciones estatales³ -en particular en lo que hace a los derechos sociales- es

¹ Además de los tratados y convenciones sobre derechos humanos mencionados, en el artículo 75 inciso 22 se incluyeron en la Constitución el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial; la Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño, “en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional (...). Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional”. El mismo inciso indica que “los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes”. Nótese que sólo tienen jerarquía constitucional los tratados y convenciones mencionados explícitamente, mientras que los demás pactos y tratados tienen jerarquía superior a las leyes pero inferior a la Constitución.

² El resaltado es nuestro.

³ Véase Martín Abregú (1997): “La aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por los tribunales locales: una introducción, en Abregú y Courtis (comps.) *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, CELS/ Editores del Puerto, Buenos Aires.

deficitaria. Como señala Ferrajoli “es indudable que la ciencia del derecho no ha elaborado aún - frente a las violaciones que derivan de la omisión de prestaciones- formas de garantía comparables en eficacia y sencillez a las previstas para los demás derechos fundamentales (...) ello no quiere decir que nunca se hayan elaborado técnicas de garantía para estos derechos, y menos aun que sea irrelevante, no vinculante, o puramente ‘programático’ su reconocimiento constitucional como derechos”⁴. Por otra parte, podríamos señalar que en nuestro contexto nos encontramos en un momento paradójico, en el que la inclusión formal de derechos supera nuestra propia conciencia de los mismos, y por lo tanto, nuestra propia perspectiva como partícipes de una ciudadanía activa. Sin una apropiación conceptual de los desarrollos actuales en materia de derechos humanos, no es posible pensar la posibilidad de su exigencia.

Entendemos que el camino de desarrollo y concreción de los derechos sociales⁵ 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 el avance de estos derechos.

La exigibilidad de los derechos sociales

En el contexto de los debates sobre la ciudadanía en ciencias sociales y políticas, frecuentemente se utiliza el término derecho de modo ambiguo. El uso sociológico plantea también que podríamos considerar el discurso de los derechos como un especial medio sociocultural para hacer presentes necesidades⁶. 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, quienes sostienen que “se trata entonces de una pretensión justificada

⁴ Luigi Ferrajoli (1999): *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Editorial Trotta, trad. Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid.

⁵ 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.

⁶ En este sentido, véase Nancy Fraser (1991): “La lucha por las necesidades”, en *Debate Feminista*, año 2, vol. 3, México.

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 afirmaría 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. En estos supuestos, uno de los rasgos que caracteriza a un derecho es la posibilidad de dirigir un reclamo –que puede llamarse demanda, denuncia o queja– ante una autoridad independiente del obligado– habitualmente, un juez– para que haga cumplir la obligación o imponga reparaciones o sanciones por el incumplimiento. Este rasgo se denomina justiciabilidad o exigibilidad judicial, y supone una técnica de garantía (...) del cumplimiento de las obligaciones que se desprenden del derecho de que se trate. El reconocimiento de derechos impone entonces la creación de acciones judiciales o de otro tipo, que permitan al titular del derecho reclamar ante una autoridad judicial u otra con similar independencia, ante la falta de cumplimiento de su obligación por parte del sujeto obligado”⁷. Sin embargo, la justiciabilidad no es la única forma de exigibilidad de los derechos sociales. En realidad, la justiciabilidad muestra la *naturaleza de derechos* de los DESC.

Recordemos que 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 medios⁸.

⁷ Víctor Abramovich; Christian Courtis (2006): *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Editores del Puerto, Buenos Aires; págs. 1 y ss.

⁸ Para un desarrollo completo sobre estos niveles de obligación del Estado, véase Víctor Abramovich; Christian Courtis (2002): *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Editorial Trotta, Madrid.

Además de estas obligaciones, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas⁹ ha elaborado un conjunto de Observaciones Generales que definen con mayor precisión las obligaciones de los Estados y el contenido de los derechos sociales. Estas obligaciones son conocidas como estándares de derechos sociales, y son: la prohibición de discriminación¹⁰; la obligación de adoptar medidas inmediatas; la obligación de garantizar niveles esenciales de los derechos; la obligación de progresividad y la consecuente prohibición de regresividad¹¹. 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.

A continuación abordaremos las distintas formas que puede asumir la exigencia de los derechos sociales.

Mecanismos internacionales de exigencia de los derechos sociales

La firma y ratificación de los pactos, tratados y convenciones internacionales e interamericanos por parte de nuestro país, dan lugar a que el Estado esté sujeto a controles del cumplimiento de los mismos por los organismos interamericanos e internacionales que tienen a su cargo esta misión. En este sentido, el Estado es responsable internamente e internacionalmente por el desarrollo progresivo de los derechos sociales. Cabe señalar que, al menos en lo que respecta al Sistema Universal, el PIDESC no puede ser denunciado, esto es, una vez que el Estado adquirió el compromiso de cumplir este pacto, no puede dar marcha atrás, persistiendo sus obligaciones internacionales.

Los mecanismos de control de los tratados de derechos humanos son tres:

“1) Un sistema de informes periódicos relativos a las medidas legislativas o de otro carácter que los Estados partes hayan adoptado para dar efectividad a los compromisos contraídos en los respectivos tratados;

⁹ 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.

¹⁰ Patricia Palacios Zuloaga (s/f): *La no discriminación. Estudio de la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos sobre la cláusula autónoma de no discriminación*, Universidad de Chile, Embajada del Reino de los Países Bajos, Centro de Derechos Humanos, Santiago.

¹¹ Con respecto a la prohibición de regresividad, véase la reciente compilación de Christian Courtis (2006): *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Editores del Puerto, Buenos Aires.

- 2) un sistema de peticiones interestatales e individuales alegando violaciones de derechos protegidos en los distintos instrumentos internacionales;
- 3) en los ámbitos regionales americano y europeo, un sistema judicial en el que un tribunal de justicia ejerce su jurisdicción respecto de un reclamo que ya tramitó por el sistema de peticiones”¹².

Sistema Universal

La Organización de las Naciones Unidas creó el Consejo Económico y Social (ECOSOC), que es uno de los órganos políticos de este organismo supranacional. A su vez, el ECOSOC creó un Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), que está integrado por 18 expertos independientes y actúa como supervisor del Pacto. El Comité DESC ha explicitado el contenido de los derechos reconocidos en el PIDESC, y desde 1988 dicta Observaciones Generales, que son los criterios y especificaciones sobre el Pacto y los derechos. Cabe señalar que el Comité se reúne una vez al año en Ginebra.

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 forzados

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)

¹² Mónica Pinto (1997): *Temas de derechos humanos*, Editores del Puerto, Buenos Aires; pág. 125.

OG 12 (1999): El derecho a una alimentación adecuada (art. 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

El Comité recibe los informes de los países miembros del Pacto, plantea un listado de cuestiones que los Estados deben responder, y emite observaciones finales sobre la situación de los DESC en esos Estados. Cabe señalar que los Estados presentan un informe único cada cinco años, abarcando todos los derechos contenidos en el Pacto. Además de los informes, los Estados son invitados a exponer sobre los informes y a contestar las preguntas del Comité.

El Comité tiene facultades de solicitar información adicional a los Estados, y si esto no fuera suficiente, puede realizar misiones para recabar información de todas las fuentes disponibles en el territorio de los países miembros con su consentimiento.

Los objetivos del Comité son: avanzar en la normativa de los derechos sociales, actuar como ‘catalizador’ para su cumplimiento por parte de los Estados y responsabilizar internacionalmente a los Estados en casos de incumplimiento.

El Comité admite y recibe “contrainformes” de las organizaciones no gubernamentales, y también las admite para ser oídas en la exposición de sus observaciones, objeciones e información que producen.

En el sistema universal no se admiten peticiones individuales. Ese es un límite significativo, no obstante lo cual, las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la defensa de los derechos humanos y orientadas al trabajo con derechos sociales, han avanzado en la

presentación de informes alternativos llamando la atención sobre los incumplimientos de los Estados¹³.

Sistema Interamericano

En el ámbito de la Organización de Estados Americanos, los instrumentos jurídicos que reconocen derechos sociales y que el Estado argentino ha ratificado son dos: la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y su Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”¹⁴. Los organismos encargados de exigir el cumplimiento de las obligaciones internacionales en la materia son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En este ámbito, a diferencia de lo que ocurre en el Sistema Universal, se reconocen las peticiones individuales, además de la función de la Comisión de promover la observancia y defensa de los derechos humanos en los Estados miembros de la OEA como de la CADH¹⁵.

La Comisión es un organismo cuasi-judicial, que tiene facultades judiciales y diplomáticas. Es un órgano autónomo de la OEA, siendo un cuerpo consultivo cuya función es la observancia y defensa de los derechos humanos¹⁶. “Una de las principales funciones de la comisión es recibir y entender en las denuncias o peticiones que presenten las personas, grupos de personas u organizaciones que declaren violaciones de derechos humanos y que

¹³ Exposición escrita presentada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), organización afiliada a la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) al Comité de derechos económicos, sociales y culturales, noviembre de 2001.

¹⁴ Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (2004): *Los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, Fundación CEJIL Mesoamérica, San José.

¹⁵ El Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos incluye las siguientes funciones y atribuciones: estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América; formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas a favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos; preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones; solicitar a los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos; atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten; rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, en el cual se tenga debidamente en cuenta el régimen jurídico aplicable a los Estados partes en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y de los Estados que no son partes; practicar observaciones *in loco* con la anuencia o a invitación del gobierno respectivo, y presentar al Secretario General el programa-presupuesto de la Comisión para que éste lo someta a la Asamblea General.

¹⁶ Alberto Alderete (2003): *Los Derechos Humanos. El Sistema Interamericano y Universal. El Derecho Humano a la tierra*, edición del autor, Asunción.

fueron cometidas en los países miembros de la OEA”¹⁷. Aquí se pone de manifiesto que están habilitadas a presentar denuncias personas, grupos de personas u organizaciones. Es relevante señalar que este mecanismo de denuncias ha sido muy fecundo en los casos de violaciones a derechos civiles y políticos, en particular, con referencia a las dictaduras militares que hubo en la región en las décadas de 1970-1980. Se lograron importantes resultados tanto en la Comisión como en la Corte interamericana, y los Estados partes involucrados en demandas debieron afrontar este litigio internacional y acatar los fallos de la Corte. Sin embargo, en lo que hace a derechos sociales es escaso el avance registrado en la utilización de estos mecanismos, por la limitación que se ha formulado en el Protocolo de San Salvador. En este contexto, si bien el Protocolo de San Salvador fue visto como un avance, en tanto es el instrumento más completo en cuanto a derechos sociales, representa un retroceso frente a la DADDH y la CADH ya que no admite denuncias individuales salvo en cuanto a los derechos de libertad sindical y derecho a la educación.

En relación con los demás derechos reconocidos, los Estados partes deben presentar informes periódicos respecto de las medidas progresivas adoptadas para lograr la realización de los derechos. La Comisión puede formular observaciones y recomendaciones sobre la situación de los DESC.

¹⁷ Alberto Alderete (2003): *Op. Cit.*; pág. 105.

Mecanismos de exigibilidad al interior de los Estados

Gerardo Pisarello sostiene, siguiendo a Ferrajoli¹⁸ que “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”¹⁹. En este sentido, advierte 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 DESC 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, y “se activan en caso de que las garantías políticas fallen, se incumplan o resulten insuficientes. En otras palabras: la existencia de garantías secundarias supone la posibilidad de que la vulneración, positiva o negativa, de las garantías primarias, políticas, pueda ser impugnada ante un tribunal, o incluso ante un órgano semi-jurisdiccional, como las comisiones de derechos humanos o las defensorías del pueblo, con potestad para identificar la vulneración y establecer algún tipo de sanción, reparación o control al respecto”²⁰.

¹⁸ “Los derechos fundamentales, de la misma manera que los demás derechos, consisten en expectativas negativas o positivas a las que corresponden obligaciones (de prestación) o prohibiciones (de lesión). Convento en llamar *garantías primarias* a estas obligaciones y a estas prohibiciones, y *garantías secundarias* a las obligaciones de reparar o sancionar judicialmente las lesiones de los derechos, es decir, las violaciones de sus garantías primarias. Pero tanto las obligaciones y las prohibiciones del primer tipo como las obligaciones del segundo, aun estando implicadas lógicamente por el estatuto normativo de los derechos, de hecho no sólo son a menudo violadas, sino que a veces no se encuentran ni siquiera normativamente establecidas. Frente a la tesis de la confusión entre los derechos y sus garantías, que quiere negar la existencia de los primeros en ausencia de las segundas, sostendré la tesis de su distinción, en virtud de la cual la ausencia de las correspondientes garantías equivale, en cambio, a una inobservancia de los derechos positivamente estipulados, por lo que consiste en una indebida *laguna* que debe ser colmada por la legislación”. Véase Luigi Ferrajoli (1999): *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Editorial Trotta, Madrid; pág. 43.

¹⁹ Gerardo Pisarello (2003): *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*; Icaria, Barcelona; pág. 137.

²⁰ Pisarello (2003): *Op. Cit.*; pág. 138.

En lo que sigue, nos abocaremos a las garantías primarias y secundarias de tipo institucional. En otro apartado abordaremos las garantías extra-institucionales o sociales.

a) La justiciabilidad, o el poder judicial puesto a prueba

Como señalamos, los derechos sociales son exigibles y en particular, justiciables. La justiciabilidad o exigibilidad judicial de los derechos sociales presenta un importante desarrollo en nuestro contexto, en particular, en lo relativo al derecho del trabajo y la seguridad social. Con respecto a los otros derechos sociales, si bien persisten las discusiones sobre su justiciabilidad, actualmente se reconoce que todos los derechos sociales poseen al menos *algún* aspecto tutelable por ésta vía. Incluso, podemos señalar avances significativos en la utilización de la vía jurisdiccional para su garantía. Volveremos sobre este punto más adelante.

Ahora bien, la justiciabilidad de los derechos sociales presenta algunos aspectos problemáticos. Uno es el relativo a que gran parte de las acciones judiciales han sido diseñadas para conflictos entre individuos privados. En el caso de los derechos sociales, el litigio es dificultado muchas veces por las proyecciones colectivas que éstos poseen.

Otro aspecto problemático es que gran parte del litigio en materia de derechos sociales se dirige contra el Estado (en particular, el poder ejecutivo) y éste cuenta con ventajas procesales con respecto a los particulares, lo cual representa una limitación para obtener resultados.

Sin embargo, el aspecto más complejo desde nuestro punto de vista, es la inaccesibilidad de los mecanismos de tutela judicial para los sectores más vulnerables de la sociedad, que son, por otra parte, los sectores cuyos derechos se violan más a menudo, y fundamentalmente por **omisión de prestaciones**. En este sentido, es preciso debatir y promover la existencia de asesorías jurídicas gratuitas o accesibles que patrocinen casos de litigio por derechos sociales. En nuestro contexto, son organizaciones no gubernamentales las que realizan presentaciones de esta naturaleza, y las que han logrado ‘motivar’ al poder judicial en la temática.

También se requiere que los propios actores del poder judicial se familiaricen con el derecho internacional de los derechos humanos, y por tanto, introduzcan en la práctica de interpretación jurídica los tratados internacionales. Los abogados de las organizaciones que litigan casos de interés público en derechos sociales con frecuencia incorporan largas citas tanto de los pactos y tratados, como de las observaciones generales del Comité DESC

(observaciones que funcionan como jurisprudencia), a fin de ilustrar a los jueces sobre los antecedentes y derechos involucrados en la presentación. También suelen presentar *amicus curiae*, que es un instituto novedoso (quiere decir amigo de la curia) es un instituto del derecho procesal, que permite que terceros que no participan de una disputa judicial pero que cuentan con un interés justificado en la resolución del litigio, puedan ofrecer opiniones que son relevantes para la sustanciación del proceso. Este tercero puede aportar así elementos de derecho útiles para una mejor resolución de la causa, como actor comprometido con el interés público.

Un aspecto central en la temática que abordamos es que la Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció la exigibilidad directa ante los tribunales locales de los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales. Se determinó que el derecho alegado en una causa era ‘operativo’, es decir, automáticamente exigible en los tribunales locales y que debía seguirse la jurisprudencia de los órganos encargados de interpretar el instrumento internacional cuando se trataba de un derecho protegido por este tipo de instrumentos²¹.

“En nuestro país la regulación del derecho procesal es de competencia local, por lo que la cantidad y tipo de mecanismos existentes pueden variar según la jurisdicción que se analice”²². De ello se sigue que es preciso identificar estos mecanismos a nivel provincial y local. En este apartado, realizaremos una breve caracterización de los recursos existentes a nivel nacional, teniendo en cuenta que este documento está orientado a profesionales de las ciencias sociales que no pueden realizar reclamos por vías jurisdiccionales en forma directa. No obstante ello, consideramos que contar con información sobre el repertorio posible de acciones puede aportar a la configuración de estrategias interdisciplinarias complejas en el trabajo sobre derechos sociales.

Entre las medidas judiciales existentes, podemos indicar las siguientes: control de constitucionalidad, acción para demandar la responsabilidad patrimonial del Estado, recurso de nulidad, acción declarativa de certeza, acción de amparo (incluyendo el amparo colectivo).

²¹ Caso Ekmekdjian, citado en Centro de Estudios Legales y Sociales (1999): *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: un desafío impostergable*, Buenos Aires, mimeo.

²² Centro de Estudios Legales y Sociales (1999): *Op. Cit.*

El **control de constitucionalidad** es una medida que se puede solicitar para recurrir una normativa. Cualquier juez puede declarar la inconstitucionalidad de una norma inferior si concluye que ésta no se corresponde con el texto constitucional. El único requisito es que esta medida le sea solicitada en un caso concreto, es decir, en un caso en el que haya una lesión o afectación a un derecho o interés. La medida (declaración de inconstitucionalidad) abarca sólo al caso concreto.

La **demanda por responsabilidad patrimonial del Estado** se entabla como cualquier acción de responsabilidad civil, presentando algunas características particulares en cuanto a los casos en los que procede (la jurisprudencia es reticente a aceptar las responsabilidades estatal por actuación de los poderes legislativos y judicial), la extensión de la responsabilidad que se reconoce (fundamentalmente cuando se demanda por actuación lícita del Estado) y el modo de ejecución de sentencia (el cobro de la indemnización dentro del año que corre cuando se dicta la sentencia depende de la existencia de partida presupuestaria suficiente para hacer frente a la condena, en caso contrario el acreedor deberá esperar hasta el ejercicio presupuestario siguiente). A continuación presentamos una extensa cita que resulta aclaratoria de este procedimiento:

(En el plano nacional) “i) se reconoce –en forma más o menos amplia – la obligación del Estado de resarcir los daños que cause a los particulares en el ejercicio de sus actividades. Consecuentemente, se admite la responsabilidad del Estado sea por actos ilícitos (falta de servicio) como por actos lícitos (esta jurisprudencia es sostenida por la Corte desde el pronunciamientos en los fallos ‘Vadell c/Provincia de Buenos Aires, Fallos 306:2030’, y ‘S.A. Corporación Inversora Los Pinos c/Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires’ Fallos 293:617). ii) El Estado responde en forma directa por los daños derivados de los actos ilícitos o actuación irregular de sus agentes. Ello en virtud de que se considera que la actividad de los órganos, funcionarios o agentes del Estado, realizada para el desenvolvimiento de los fines de las entidades de las que dependen, es propia de éste, y por lo tanto es quien debe responder en forma principal y directa por sus consecuencias dañosas. La responsabilidad es indirecta y subsidiaria por los actos de sus entes descentralizados ya que se les reconoce personería jurídica propia. (...) ii.c) ‘En lo que hace a la caracterización de las obligaciones legales que les están impuestas –a los agentes del Estado- , no hay discusión alguna acerca de que ellas abarcan toda ley y reglamento que tenga disposiciones pertinentes y las ordenanzas, las prescripciones administrativas y aun instrucciones del superior jerárquico conforme a la ley...’. Pero podría alegarse también que

dentro de dichas obligaciones legales “se encuentra asimismo y por sobre todo la Constitución y los Derechos Humanos tutelados en los tratados internacionales, por lo que también una violación tales instrumentos es una transgresión de las obligaciones legales impuestas al funcionario”. ii.d) Los elementos configurantes de la responsabilidad del Estado por actividad ilícita son: a) la existencia de un daño cierto, material o moral, b) antijuridicidad en el hecho dañoso, defectuoso o irregular funcionamiento del servicio que produce un daño, c) existencia de relación de causalidad entre el hecho imputado al agente o producido por el servicio y el daño. Para medir la antijuridicidad del hecho dañoso lo importante es comprobar que quien sufre el daño no tenía el deber jurídico de sufrirlo de manos de quien se lo provoca, y no tanto la conducta de quien lo inflige. Ello así pues se considera que es antijurídico *per se* que un usuario, consumidor o administrado deba sufrir perjuicios a consecuencias de la relación de servicio, consumo o administración. La carga de la prueba para eximir de responsabilidad, está en los tres casos, en quien provoca el daño. iii) La responsabilidad del Estado por su actuar lícito encuentra fundamento en resarcir al particular el desmedro patrimonial que experimenta a raíz de un acto estatal que se traduce en un beneficio para toda la comunidad”²³.

La **declaración de nulidad de un acto administrativo** o un reglamento requiere el previo agotamiento de la instancia administrativa a través de determinados recursos pertinentes que están sujetos a diferentes plazos de caducidad. En distintas jurisdicciones del país son diferentes las medidas administrativas y quiénes pueden interponerlas, traduciéndose estas diferencias en diferencias potenciales en el acceso a la justicia en las provincias. Volveremos sobre este punto en relación con el rol del poder ejecutivo.

La **acción declarativa de certeza** se encuentra regulada en el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y está dedicada a esclarecer qué tipo de relación jurídica existe entre las partes, precisamente, otorgando certeza. Puede tratarse de acciones positivas o negativas de certeza; tiene la finalidad de eliminar la inseguridad que supone la amenaza potencial de un daño, y abarca tanto las relaciones jurídicas de derecho privado como de derecho público.

Esta acción es un juicio de conocimiento (requiere que haya incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidad de una relación jurídica). Se requiere que el accionante tenga interés jurídico suficiente (esto significa, que la falta de certeza le puede provocar un

²³ Centro de Estudios Legales y Sociales (1999): *Op. Cit.*

perjuicio o lesión actual y no disponga de otra vía legal para cesar esta situación de inseguridad).

La **acción de amparo** es el mecanismo al que se acude con mayor frecuencia en relación con la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Si bien preexistía a la reforma constitucional de 1994, sólo con dicha reforma y en el art. 43 se otorga una protección mayor al *habeas corpus* y al amparo individual, y se introducen dos nuevos instrumentos de exigibilidad de derechos: el *habeas data* y el amparo colectivo.

El amparo estaba regulado por dos normas: la ley 16986, cuando se trataba de actos de autoridad pública y el art. 321, inciso 2º del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación cuando se trataba de actos provenientes de particulares. Los derechos tutelados judicialmente eran los derechos subjetivos, individuales y exclusivos, lo que restringía la legitimación activa a quien fuera titular de ellos, y cuando se trataba de la impugnación de actos estatales se exigía expresamente el previo agotamiento de la instancia administrativa, estando vedada la posibilidad de declarar por esa vía la inconstitucionalidad de normas. El texto constitucional actual dice que “toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere, o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley”. Así, “el nuevo texto constitucional recepta los dos tipos de amparo ya regulados en nuestra legislación, es decir, el previsto contra todo acto u omisión proveniente de autoridad pública y el previsto para hacer cesar o prevenir actos y omisiones de particulares. Para su procedencia ahora se exige la inexistencia de otro medio judicial más idóneo para hacer cesar la violación, restricción ilegítima o peligro que impida el goce y ejercicio de un derecho, y no se menciona el requisito del previo agotamiento de la instancia administrativa. Además se ha ampliado el espectro de relaciones jurídicas protegidas por la acción, pues, en el texto de la ley 16.986 se protegía a los derechos o garantías explícita o implícitamente reconocidos en la Constitución y, actualmente es procedente para la protección de derechos no sólo de jerarquía constitucional, sino también de los contemplados en tratados internacionales o aún en leyes comunes. Por otro lado, en consonancia con la posición previamente adoptada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación *in re* Peralta, el constituyente le concede al juez interviniente la potestad de declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesivo. **Pero, la mayor innovación, que según entendemos**

resulta la más interesante tratar en este trabajo, es la incorporación a nuestro derecho público constitucional del amparo colectivo²⁴.

El **amparo colectivo** quedó consagrado en el artículo 43 de la Constitución Nacional, según la cual “podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el Defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización”. El punto más conflictivo es el referido a la ‘legitimación activa’, esto es, quién está facultado para interponer la acción. En este sentido, el término ‘afectado’ puede ser considerado desde una perspectiva garantista (amplia) o desde una perspectiva restringida (afectado sólo es aquél titular de un derecho subjetivo)²⁵.

Podríamos señalar que el amparo colectivo es el único instrumento previsto en nuestro ordenamiento legal para la exigibilidad judicial de derechos colectivos. Esta herramienta resulta insuficiente en vistas a los siguientes aspectos que señalan algunos autores²⁶:

- a) el problema de la legitimación activa, que como ya señalamos, se presenta en relación con el carácter difuso o colectivo de los DESC. Este problema no sólo aparece en el momento de plantear la acción judicial, sino a lo largo del proceso, en la medida en que no están previstos mecanismos de participación judicial de sujetos colectivos o grupos numerosos de víctimas (por ejemplo, en las notificaciones, audiencias, etc.).
- b) Las sentencias condenatorias del Estado que lo obligan a hacer, no cuentan con resguardos procesales suficientes.

Frente a estas limitaciones y dificultades, desde el CELS se plantean las siguientes estrategias a nivel judicial: “i) exigencia directa: cuando la conducta exigible del Estado en

²⁴ Centro de Estudios Legales y Sociales (1999): *Op. Cit.* El resaltado es nuestro.

²⁵ “La postura amplia, piensa que una interpretación conjunta de los términos ‘afectado’ y ‘derechos de incidencia colectiva en general’, ‘permite suponer una legitimación para actuar, a cualquier afectado en reclamo de derechos colectivos’, postura que supone romper con los esquemas procesales clásicos tradicionales. Sagués, Morello y Bidart Campos ‘entienden que con la palabra ‘afectado’ se cubre la legitimación para amparar intereses difusos (de incidencia colectiva general). Es necesario acreditar un mínimo interés razonable y suficiente, de conformidad con figuras similares al derecho anglosajón, para constituirse en defensor de derechos de incidencia general o supraindividuales. El derecho subjetivo está reservado para la primera parte del artículo, en cambio en la segunda es evidente que no se contemplan agresiones o daños de carácter personal o particular, sino que se está aludiendo a derechos supraindividuales de incidencia colectiva, que no son otros que los llamados intereses difusos”, véase Centro de Estudios Legales y Sociales (1999): *Op. Cit.*

²⁶ Víctor Abramovich; María José Añón; Christian Courtis (comps.) (2003): *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, Fontamara, México.

materia de derechos económicos, sociales y culturales resulta claramente determinable, se presenta la posibilidad de exigencia directa del derecho, sea a través del reclamo individual, sea a través del reclamo colectivo. Por ejemplo, cuando se trata de violaciones de las obligaciones de respeto de estos derechos, las posibilidades de justiciabilidad son similares a las de los derechos civiles y políticos, y las acciones judiciales se encaminan a remover el acto u omisión que resulta violatorio del derecho en cuestión. En el caso de las obligaciones de protección y satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, las violaciones provienen en su mayor parte de omisiones del Estado. En estos supuestos, la exigencia del derecho se compone de dos fases diferenciadas: 1) la declaración de que la omisión estatal constituye una violación del derecho en cuestión, y 2) el emplazamiento al Estado a realizar la conducta debida, señalada del modo más concreto posible. ii) Consideración de la dimensión social de derechos civiles y políticos: dada la interdependencia de derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales, en muchos casos las violaciones de los primeros también afectan a los segundos -y viceversa. Cuando en el derecho interno de los Estados, o bien en el sistema internacional de protección de los derechos humanos, no existen mecanismos directos de justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, esta estrategia consiste en reformular las obligaciones justiciables del Estado en materia de derechos civiles y políticos de modo de discutir por esa vía la violación de derechos económicos, sociales y culturales. iii) Discriminación: dado que una de las formas de incumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales y culturales es la adopción de políticas públicas parciales, desigualitarias o discriminatorias en la materia -en especial cuando estas desfavorecen a sectores de bajos recursos otra de las vías de exigibilidad es la denuncia de discriminación en el goce de los derechos, tendente a la extensión del goce del derecho a la clase excluida o discriminada. iv) Acceso a la justicia y debido proceso: otra de las vías de justiciabilidad de la violación de derechos económicos, sociales y culturales consiste en la denuncia de la omisión del Estado en proveer recursos o acciones judiciales adecuadas, que es una de las obligaciones que surgen del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En caso de omisión por parte de los poderes políticos, la estrategia apunta a que el Poder Judicial facilite el acceso directo a la justicia, dado que la falta de recursos que hagan justiciables los derechos económicos, sociales y culturales los privan de sentido”²⁷.

²⁷ Centro de Estudios Legales y Sociales (1999): *Op. Cit.*

b) Los procedimientos administrativos y el ejecutivo

El rol del Poder Ejecutivo es central en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales, en tanto, como ha quedado expresado, son derechos cuya caracterización viene dada por el peso mayor de la expectativa positiva o de acción del Estado frente a las expectativas negativas o de inacción. Como señalan Abramovich y Courtis, “es importante insistir en los principios de generalidad y universalidad de la ley en materia de derechos sociales, ya que parte de la historia de la organización del Estado social de nuestro país se ha desarrollado a espaldas de estos postulados, por vía de la concesión – o directamente la autoatribución-, en materia de políticas sociales, de espacios de discrecionalidad no disciplinados legislativamente a la Administración. El efecto de esta vía de construcción del Estado social ha sido la multiplicación de regímenes de planes, programas o beneficios discrecionales y particularistas, exentos de control, y ampliamente susceptibles de manipulación a partir de criterios clientelistas, partidarios o –peor aún- teñidos de corrupción e ilegalidad”²⁸. En este sentido, cabe señalar aquí que la falta de establecimiento de leyes (competencia del Poder Legislativo) para una parte importante de los derechos sociales permite que el Poder Ejecutivo mantenga prácticas de desarrollo de políticas y acciones que no cumplen con los estándares de derechos sociales. En particular, las intervenciones selectivas, potestativas y en muchos casos, arbitrarias, son las características que recubren la asistencia y promoción sociales (generalmente asociadas al derecho a un nivel de vida adecuado, al trabajo y a la protección de la familia, aunque crecientemente registradas en todos los campos del derecho social).

Es importante indicar que hay un conjunto de acciones que se pueden desarrollar a nivel administrativo en exigencia del cumplimiento de derechos. Para ello, es preciso enfocar la tarea al conocimiento de las normativas que rigen en cada jurisdicción. Córdoba es un ejemplo de las dificultades para acceder a la administración: rige la Ley 5350 (T.O. Ley 6658) o Ley de procedimiento administrativo, que establece restricciones importantes para el desempeño ciudadano en esta materia. Así, en el artículo 77 establece que “todos los recursos, excepto el de reconsideración, se deberán interponer con **patrocinio letrado**. Se tendrá por no presentado y se devolverá al firmante sin más trámite ni recurso, los que carezcan de este requisito, si dentro de las veinticuatro horas de notificada la providencia

²⁸ Abramovich y Courtis (2006): *Op. Cit.*; págs. 70 y ss.

que exige el cumplimiento, no fuera suplida la omisión”²⁹. Esto implica que ante una decisión administrativa contraria al reconocimiento de los derechos sociales, sólo podemos llegar al recurso de reconsideración, y luego es preciso contar con asistencia jurídica, límite muy importante en especial pero no únicamente para los sectores más desfavorecidos.

El Poder Ejecutivo, al elaborar políticas sociales, debe cumplir con los estándares relativos a los derechos sociales que ya mencionamos: universalismo o prohibición de toda discriminación, resguardo del contenido mínimo de los derechos, progresividad o prohibición de regresividad, utilización del máximo de los recursos disponibles, protección de los grupos vulnerables, producción de información.

En este sentido, además del examen de las normas y disposiciones administrativas bajo las cuales se presta un servicio o se realiza una transferencia de recursos, un aspecto muy relevante en materia de derechos sociales (por su carácter fuertemente ligado a las expectativas positivas) es el *presupuesto* que se asigna a finalidades sociales. Sin presupuesto destinado (y efectivamente ejecutado) en las políticas que garantizan los derechos sociales, falla esta garantía primaria. Aquí cabe señalar que se debe prestar especial atención al proceso presupuestario, que abarca cuatro etapas principales: a) formulación, b) aprobación, c) ejecución y d) evaluación. La Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) es la encargada de formular los lineamientos para la elaboración de los presupuestos del Sector Público Nacional, y su papel se verifica durante todo el proceso, hasta el final, en que evalúa su ejecución.

La *formulación* del presupuesto y su elevación al Congreso la realiza el Jefe de Gabinete de Ministros, con la información remitida por cada jurisdicción. Antes del 15 de setiembre de cada año el proyecto de Presupuesto debe ingresar al Congreso, y es girado a la Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados, que estudia el mismo y efectúa un dictamen. Luego se trata el proyecto en el recinto y si es aprobado en general, se pasa a la discusión en particular, examinándose cada artículo. Una vez *aprobado* (con o sin enmiendas), pasa al Senado para un tratamiento similar. Una vez aprobado en ambas cámaras, pasa al Poder Ejecutivo Nacional para su promulgación. El Congreso de la Nación (y lo mismo ocurre en las provincias) tiene plenas facultades para modificar el proyecto tanto en materia de gastos como de recursos, y los diputados pueden incluir mociones para presentar nuevos artículos.

²⁹ El resaltado es nuestro. Cabe señalar que el recurso de reconsideración sería el primer paso, luego siguen el recurso jerárquico y de alzada, todos necesarios a fin de agotar la vía administrativa y poder apelar al recurso judicial. Queda especificado entonces que el ciudadano afectado sólo puede llegar con su reclamo a la interposición de un recurso de reconsideración.

La *ejecución* presupuestaria está a cargo del Poder Ejecutivo. La *evaluación* está a cargo de la ONP, quien elabora un resumen anual sobre el cumplimiento de las metas de ejecución presupuestaria. La cuenta de inversión que debe remitirse al Congreso para su aprobación o rechazo antes del 30 de junio del año siguiente al ejercicio presupuestario de que se trate debe contener, entre otras, la siguiente información: a) estados de ejecución del presupuesto de la administración nacional a la fecha de cierre del ejercicio; b) el estado actualizado de la deuda pública interna y externa; c) un informe de la gestión financiera consolidada del sector público durante el ejercicio, d) comentarios sobre el grado de cumplimiento de los objetivos y metas previstos en el presupuesto y e) comentarios sobre el comportamiento de los costos y de los indicadores de eficiencia de la producción pública. Antes de su aprobación, y de conformidad con lo establecido en el artículo 85 de la Constitución Nacional, el Congreso debe remitir este documento a la Auditoría General de la Nación para que se pronuncie³⁰.

Por otra parte, cuando el ejecutivo no interviene directamente en la provisión de un bien o un servicio, sino que debe controlar a los privados para que las personas no se vean afectadas en el goce de sus derechos, es central la utilización de su poder de control y por lo tanto, que los organismos dedicados a esta tarea cuenten con atribuciones suficientes, personal y presupuesto (por ejemplo, en lo que hace al control del cumplimiento por parte de los empleadores de sus obligaciones en relación con los trabajadores y con la seguridad social).

Los **entes reguladores de servicios públicos privatizados** también son ámbitos relevantes en el control de terceros: crecientemente el disfrute de condiciones de vida adecuadas se ve afectado por la privatización de servicios públicos necesarios para garantizar esas condiciones de vida. En particular, el agua forma parte de los derechos sociales, y en numerosas provincias está en manos privadas. Por lo tanto, conocer el funcionamiento de estos entes y los marcos reguladores de la actividad, resultan de singular trascendencia para evaluar el cumplimiento del Estado de los compromisos en materia de derechos sociales. Otro servicio de singular importancia es el transporte, en tanto representa la posibilidad de accesibilidad física a servicios sociales, como educación y salud. Esto es particularmente visible en el interior de las provincias y en los pequeños poblados y

³⁰ Cabe destacar que, a pesar de que tanto la aprobación de la Cuenta de Inversión por parte del Congreso como su previo análisis por parte de la Auditoría General de la Nación constituyen expresos mandatos constitucionales, estas obligaciones se cumplen con importante retraso e impiden que la ciudadanía conozca la evaluación de organismos independientes del Poder Ejecutivo sobre la ejecución presupuestaria.

comunidades rurales, donde el transporte público de pasajeros es el único medio muchas veces para acceder a centros de salud en pueblos y ciudades cercanos.

En todos los casos, el Estado debe proveer información, produciéndola, compilándola y haciéndola pública. La publicidad de los actos de gobierno supone el acceso de la ciudadanía a información de calidad para evaluar estas actividades.

c) El lugar del poder legislativo

El Poder Legislativo tiene la función de colmar las lagunas en la especificación de los derechos, su contenido y los sujetos obligados a su cumplimiento, así como establecer las garantías secundarias. En nuestro contexto hay importantes avances en múltiples derechos (por ejemplo, el derecho del trabajo, seguridad social, educación³¹), pero sin dudas falta avanzar en otros derechos sociales, y muy especialmente, configurar un **derecho a la tierra**. Además, no se registran avances legislativos sobre el derecho a la alimentación adecuada, el derecho a la vivienda adecuada, y las condiciones que configuran el derecho a condiciones de vida adecuadas.

Numerosos estudios indican cierto papel marginal del Congreso como un ámbito deliberativo, no obstante lo cual, los diputados y senadores (o la ‘unicameral’ en el caso de provincias como Córdoba), tienen también entre sus funciones “fijar anualmente (...) el presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional, en base al programa general de gobierno y al plan de inversiones públicas y aprobar o desechar la cuenta de inversión³²”. Por otra parte, el mismo artículo 75 establece en su inciso 19 que corresponde al Congreso, entre otras responsabilidades, “proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social (...) a la formación profesional de los trabajadores (...) a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento”.

Abramovich y Courtis indican que hay una garantía en materia de derechos que es la reserva de ley: “se trata de la imposición de la obligación de reglamentar el contenido de los derechos –sean éstos civiles, políticos o sociales– sólo por vía de una ley emanada del Congreso de la Nación, es decir, del poder representativo por excelencia”³³.

³¹ Véase la recientemente sancionada Ley de Educación Nacional, que especifica claramente el contenido del derecho a la educación, el sujeto obligado y sus obligaciones.

³² *Constitución Nacional*, Capítulo IV Atribuciones del Congreso, Artículo 75 inciso 8.

³³ Abramovich y Courtis (2006): *Op. Cit.*; pág. 69.

d) *Defensoría del pueblo*

Se trata de un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actúa con autonomía, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. “Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal”³⁴. Esta innovación institucional representa un adelanto en el campo de los derechos humanos. Obsérvese que su misión es la defensa y protección de los derechos humanos, y que esta figura independiente posee legitimación procesal, esto es, puede constituirse en querellante en casos de omisiones o actos del Poder Ejecutivo que lesionen los derechos humanos.

Garantías sociales a los derechos económicos, sociales y culturales: la ciudadanía activa, las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales

“Las garantías no-institucionales, o garantías sociales, comprenden por su parte todos aquellos mecanismos ciudadanos de participación en la construcción de las garantías institucionales (el derecho de voto, de petición, de iniciativa legislativa popular, de participación en los procesos administrativos o jurisdiccionales) así como aquellos que persiguen la autotutela de los derechos sociales”³⁵.

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

³⁴ *Constitución Nacional*, Capítulo VII, Del Defensor del Pueblo.

³⁵ Pisarello (2003): *Op. Cit.*; pág. 138.

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 (...)”³⁶.

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 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”³⁷.

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.

Intervenir en estrategias de exigibilidad de derechos sociales

Para finalizar este documento, nos interesa 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 para pensar estrategias de exigencia. Además, consideramos que hay dos aspectos adicionales que forman parte de la posibilidad del desarrollo de estrategias en este campo. Son, de

³⁶ Abramovich y Courtis (2006): *Op. Cit.*; pág. 90.

³⁷ Roberto Gargarella: *El derecho a la protesta. El primer derecho*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2005; pág. 45.

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**³⁸. 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, como cartillas, videos, la organización de talleres sobre derechos y el anclaje en los propios conocimientos de los participantes son imprescindibles para dar sentido a los derechos³⁹. 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**⁴⁰. 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 la 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 de 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

³⁸ Silvina Ribotta (editora) (2006): *Educación en Derechos Humanos. La asignatura pendiente*, Dykinson, Madrid.

³⁹ Véase Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1994): *Educación en derechos humanos. Texto autoformativo*, IIDH, San José.

⁴⁰ Centro de Estudios Legales y Sociales (2004): *La información como herramienta para la protección de los derechos humanos*, CELS, Buenos Aires.

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 reclamos⁴¹. En la elaboración de ese documento, podemos ver que participaron organizaciones no gubernamentales, pero también víctimas, así como una central de trabajadores, cátedras y centros universitarios y representantes de expresiones religiosas diversas. Esta composición de una articulación para una acción específica le otorga un carácter mucho más amplio que si sólo se tratara de organizaciones técnicas, o universidades, por ejemplo, aunque las incluye como forma de legitimar el saber sobre el área temática.

Es creciente la tendencia tanto en las universidades nacionales como en organizaciones no gubernamentales a crear clínicas jurídicas de interés público⁴², que abordan casos que

⁴¹ 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 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.

⁴² En Córdoba funciona, entre otras, la clínica jurídica de ambiente de CEDHA (Centro de Derechos Humanos y Ambiente). Esta organización no gubernamental presentó una acción de amparo con el objeto de

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, los Colegios 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 proyecciones en el tiempos diferentes (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). En lo que respecta a los distintos actores obligados, no debemos sólo enfocar nuestra atención hacia el poder ejecutivo, sino también al legislativo⁴³ y al judicial.

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 (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 obligación estatal. Sin embargo, la estrategia continúa con el control de la entrega de los

solicitar agua potable y el cese de la contaminación del Río Suquía, en relación con una situación de contaminación del agua en una zona poblada por habitantes en condiciones de pobreza extrema denominada Chacras de la Merced, en la ciudad de Córdoba, situada frente a la planta de tratamiento de desechos cloacales 'Bajo Grande'. "La acción de amparo se vislumbró como la más conveniente ya que no era necesario preconstituir prueba, pues se contaba con los análisis bioquímicos realizados por la Clínica Jurídica, y la acción de amparo es la que puede dar respuesta en el más corto plazo a la necesidad de los vecinos. Se descartaron las actuaciones administrativas ya que no dieron ningún resultado en el pasado. Antes de presentar la acción de amparo se debatió cuáles serían los objetos de la demanda, en este punto se establecieron tres objetos paralelos: el pedido de agua potable para los vecinos, el cese de contaminación por parte de la Planta y la recomposición del medio ambiente dañado". Tuvieron resultados positivos, pero la estrategia es más amplia que el planteo judicial, e involucra complejas actividades de diferentes actores y jurisdicciones estatales, como es el Municipio de Córdoba y la Provincia de Córdoba. En otro apartado señalan que "a la fecha hemos logrado que la Municipalidad de Córdoba entregue 2.500 mts. de caños destinados a la obra que les brindara a los vecinos el suministro de agua potable en forma permanente. Esto es signo de buena gobernabilidad. Por otro lado Dipas que es el organismo encargado del control y suministro de agua potable de la provincia colaboro con la tarea de excavaciones que posibilitaran las conexiones domiciliarias. También estamos trabajando para poder adquirir 2.500 mts. más de caños para dar una solución definitiva a los vecinos del barrio; a la fecha se encuentra iniciado el expediente que terminara con la aprobación del presupuesto por parte del ejecutivo municipal". Véase www.cedha.org.ar

⁴³ 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.

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 diseminando 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 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).

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 sociales⁴⁴.

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.

⁴⁴ Por ejemplo, UNICEF Argentina y la Fundación ARCOR desarrollaron un estudio enfocado al presupuesto de la provincia de Córdoba en materia de atención a la niñez y adolescencia. UNICEF, Fundación ARCOR (2005): *Gasto público dirigido a la niñez y adolescencia en la provincia de Córdoba 2000-2004*, Córdoba.

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 fuera desmantelado por recortes presupuestarios⁴⁵.

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,

⁴⁵ Esta experiencia es analizada en Víctor Abramovich (2005): “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*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

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 conflicto⁴⁶.

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 antecedentes judiciales. 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 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 solicitud⁴⁷.

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.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Véase, por ejemplo, el trabajo de ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES (2005): “Derechos económicos, sociales y culturales”; “Derechos de los trabajadores”, en ADC, *La Corte y los derechos. Un informe sobre el contexto y el impacto de sus decisiones durante el período 2003-2004*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

Por otra parte, una línea de trabajo adicional es el **acompañamiento de procesos complejos bajo una perspectiva de control del cumplimiento** del 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 cumplimiento⁴⁸.

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. 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. 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.

Bibliografía

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

ABRAMOVICH, Víctor (2005): “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*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

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

⁴⁸ Véase el caso de CEDHA en nota 42.

- ABRAMOVICH, Víctor; COURTIS, Christian (2002): *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Editorial Trotta, Madrid.
- ABREGÚ, Martín (1997): “La aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos por los tribunales locales: una introducción, en Abregú y Courtis (comps.) *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, CELS/ Editores del Puerto, Buenos Aires.
- ALDERETE, Alberto (2003): *Los Derechos Humanos. El Sistema Interamericano y Universal. El Derecho Humano a la tierra*, edición del autor, Asunción.
- ASOCIACIÓN DE DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS y otros (2004): “Más derechos, más seguridad. Más seguridad, más derechos. Políticas públicas y seguridad en una sociedad democrática”, Buenos Aires.
- ASOCIACIÓN POR LOS DERECHOS CIVILES (2005): “Derechos económicos, sociales y culturales”; “Derechos de los trabajadores”, en ADC, *La Corte y los derechos. Un informe sobre el contexto y el impacto de sus decisiones durante el período 2003-2004*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- BRITOS, Nora (2006): *Ambito profesional y mundo del trabajo. Políticas sociales y Trabajo Social en los noventa*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- BRITOS, Nora; CAMPOS, Luis; CERIANI CERNADAS, Pablo (2004): “Políticas públicas y garantía de derechos sociales: caminos paralelos, realidades opuestas” en *Derechos humanos en Argentina- Informe 2004*, CELS, Siglo XXI Editores Argentina, Buenos Aires.
- BRITOS, Nora (2003): “Astucias de la razón neoconservadora: del silencioso desplazamiento de los derechos a las obligaciones en el campo de la asistencia social”, en Britos, Caro, Carrizo, Echavarría, Hunziker, Rufinetti, *Teoría Crítica de la Ciudadanía. Notas para una política democrática*, Letras de Córdoba, Córdoba.
- BRITOS, Nora (2003): “La trayectoria de la ciudadanía en Argentina. Derechos humanos y ciudadanía”, en Nora Aquín (comp.) *Ensayos sobre ciudadanía. Reflexiones desde el Trabajo Social*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- CENTRO POR LA JUSTICIA Y EL DERECHO INTERNACIONAL (2004): *Los Derechos Humanos en el Sistema Interamericano*, Fundación CEJIL Mesoamérica, San José.
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (2004): *La información como herramienta para la protección de los derechos humanos*, CELS, Buenos Aires.
- CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (1999): *La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales: un desafío impostergable*, Buenos Aires, mimeo.
- CONSTITUCIÓN NACIONAL, editada por La Ley, Buenos Aires, 2004.
- COURTIS, Christian (2006): *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Editores del Puerto, Buenos Aires.
- FERRAJOLI, Luigi (1999): *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Editorial Trotta, trad. Perfecto Andrés Ibáñez, Madrid.
- FRASER, Nancy (1991): “La lucha por las necesidades”, en *Debate Feminista*, año 2, vol. 3, México.
- GARGARELLA, Roberto (2005): *El derecho a la protesta. El primer derecho*, Ad-Hoc, Buenos Aires, 2005.
- INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS (1994): *Educación en derechos humanos. Texto autoformativo*, IIDH, San José.
- PALACIOS ZULOAGA, Patricia (s/f): *La no discriminación. Estudio de la jurisprudencia del Comité de Derechos Humanos sobre la cláusula autónoma de no discriminación*, Universidad de Chile, Embajada del Reino de los Países Bajos, Centro de Derechos Humanos, Santiago.
- PINTO, Mónica (1997): *Temas de derechos humanos*, Editores del Puerto, Buenos Aires.
- PISARELLO, Gerardo (2003): *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, Icaria, Barcelona.
- RIBOTTA, Silvina (editora) (2006): *Educación en Derechos Humanos. La asignatura pendiente*, Dykinson, Madrid.
- UNICEF, Fundación ARCOR (2005): *Gasto público dirigido a la niñez y adolescencia en la provincia de Córdoba 2000-2004*, Córdoba.