

Capítulo 7

Los derechos sexuales y los derechos humanos:

Aproximaciones sobre la trans (judicialización)

Emiliano Litardo 221

Capítulo 8

Políticas y derechos. Escenarios posibles

Laura Pautassi.....261

Las autoras y los autores 277

PRESENTACIÓN

La Argentina, al igual que toda América Latina y el Caribe, ha sido escenario en las últimas décadas de importantes transformaciones en el plano económico, social, institucional, cultural y demográfico. Si bien son numerosos los factores que caracterizan a estas transformaciones, y sus efectos son de enorme importancia, uno de los campos que fue objeto de mayores reformas fue el de las políticas sociales, las que en muy pocos años transformaron su histórica misión de atenuar las secuelas de la desigualdad con la centralidad que dicha función desempeñaba, para pasar a ocupar un lugar subordinado y residual en el conjunto de las políticas públicas, acotando el universo de intervención a aquellos grupos o poblaciones “objetivo” bajo condiciones de pobreza e indigencia.

Junto con el flagelo que sufren miles y miles de personas de verse privados al acceso a mínimos que se vinculan con su subsistencia, la pobreza, en tanto categoría socioeconómica, cobra centralidad a partir de los años noventa y pasan a definirse un conjunto de políticas de “combate a la pobreza”¹ que lejos están de abordar sus causas, y que sólo buscan atenuar parcialmente sus resultados, de modo que contribuyen a reproducir las condiciones que generan la pobreza, obturando toda posibilidad de superar tal situación.

Según las estimaciones realizadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2008, la incidencia de la pobreza alcanzó a un 33,0% de la población en América Latina, incluyendo un 12,9% que vivía en condiciones de indigencia. Estas cifras corresponden a 180 millones de personas pobres y 71 millones de indigentes, respectivamente. Por

1. Ya en 1999, el trabajo de Rubén Lo Vuolo, Alberto Barbeito, Laura Pautassi y Corina Rodríguez Enriquez *La pobreza de la política contra la pobreza* mostraba evidencia empírica sobre más de diez años de aplicación de políticas de “combate a la pobreza”, las que fueron promovidas de la mano del denominado “consenso de Washington”.

su parte, los fenómenos de la pobreza y la indigencia afectan a las áreas rurales con mayor intensidad que a las áreas urbanas (CEPAL; 2009: 17). Asimismo las desigualdades en la distribución del ingreso, la más regresiva del mundo, se han prácticamente mantenido en las dos últimas décadas o incluso –en algunos casos– han aumentado, confirmando la falacia del esperado “efecto derrame”. Tal como la evidencia empírica lo demuestra, en muchos de los casos, la pobreza se profundizó en la región por razones estructurales y macroeconómicas y no sólo por una débil institucionalidad o por los déficit propios que generó la aplicación de programas focalizados sin medidas más universales (Salama, 2006).

El caso argentino es un claro ejemplo de todo lo reseñado y en él se conjugan diversas situaciones. En primer lugar, tanto la denominada “década perdida” de los años ochenta, como las medidas de ajuste estructural (propias de los noventa) y la posterior caída abrupta que vivió el país después de la crisis institucional de fines del año 2001, deberían haber dejado como legado algunos aprendizajes. Lejos de ello, el fin del denominado “sexenio de abundancia”² ha hecho visibles los límites y las tensiones que se generan cuando se toman medidas activas en el campo del empleo pero no se redefine un sistema de políticas sociales que acompañe el período de recuperación económica para el conjunto de la población. De este modo, como consecuencia de la terrible crisis que vivió la Argentina a fines del año 2001, durante la cual la pobreza alcanzó casi al 60% de la población y la indigencia aproximadamente al 30%,³ y a pesar del inicio de un inédito ciclo de recuperación económica a mediados del 2003, actualmente persisten núcleos duros de pobreza e indigencia que resultan intolerables social y moralmente.

A este escenario se suma la situación alarmante e inaceptable que ha sufrido en los últimos años el sistema estadístico nacional a partir de la irrupción del poder político –en particular en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Además de la condena expresa a la

manipulación de la información estadística en general, uno de los puntos más problemáticos es el conjunto de cambios introducidos en la elaboración de los índices, tales como el Índice Nacional de Precios al Consumidor (IPC). Como consecuencia, las mediciones de la Canasta Básica Total y la Canasta Básica Alimentaria fueron cuestionadas por economistas, analistas, trabajadores y técnicos del organismo estadístico, quienes argumentaron que luego de la intervención del gobierno –en enero de 2007– el IPC fue “retocado” para que arrojará una suma menor. Esto último determinó que el costo de ambas canastas resultara inferior al real, lo que implicó a su vez una subestimación de los índices de pobreza e indigencia.

Esta situación se ha agravado con los cambios metodológicos introducidos en una de las principales fuentes de información, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), ya que a partir de estos resulta imposible realizar comparaciones y series históricas. Al mismo tiempo, las modificaciones en la forma de relevar y calcular la evolución del nivel de precios y la falta de un indicador oficial confiable de la transformación de los precios minoristas dificulta el análisis del poder adquisitivo actual de los salarios y de su variación y, además, durante casi dos años no se pudo acceder a las bases usuarias de la EPH.⁴ Este panorama alerta además sobre la confiabilidad de la información, sobre los enormes déficit de institucionalidad y nos lleva a preguntarnos, sin duda, sobre qué bases y qué datos se están diseñando las políticas sociales.

A los efectos de la inclusión social este vacío de información no es un dato menor. Si se analizan los porcentajes de personas viviendo en situación de pobreza presentados por el INDEC, más allá de su poca confiabilidad, resultan alarmantes. Indican que durante el primer semestre de 2009 se encuentran por debajo de la línea de pobreza 709,000 hogares (9,4%), los que incluyen a 3.429.000 personas (13,9%). De ese conjunto, 232.000 hogares (3,1%) se encuentran, a su vez, bajo la línea de la indigencia, lo que supone 995.000 personas indigentes (4%). Estos datos varían sustancialmente según las regiones.⁵ Así, por ejemplo, en las regiones del NOA y NEA, luego

4. El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) solicitó mediante pedido de informes con fecha 25 de Julio de 2008 al Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) el acceso a las bases usuarias de la Encuesta Permanente de Hogares y de la Encuesta de Gastos de los Hogares. Este pedido fue realizado conjuntamente con instituciones e investigadores que son usuarios frecuentes de las bases de datos del INDEC a las que hoy no se pueden acceder. Agotada la vía administrativa se interpuso acción judicial en diciembre de 2009 y la misma se encuentra en curso.

5. INDEC, *Encuesta Permanente de Hogares (EPH) Incidencia de la pobreza y de la indigencia, Resultados del primer semestre de 2009*, Nota de prensa, 22 de septiembre de 2009, http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74/nota_pob_tot_fsem09.

de 6 años de crecimiento continuo del PBI a tasas superiores al 8% anual, una cuarta parte de la población vive en hogares bajo la línea de pobreza y la tasa de indigencia supera el 10% de la población, que según registros privados sería aun el doble.

Si la mirada se pone sobre los comportamientos de los hogares, distintas situaciones salen a la luz. En primer lugar, la pobreza no se distribuye equitativamente al interior del hogar, en tanto las mujeres son quienes más sufren la falta de recursos. Por su parte, las características que asume la pobreza infantil, incluso desde una perspectiva exclusivamente monetaria, son distintas con respecto a la pobreza adulta.⁶ Sin embargo, ni las especificidades del ciclo de vida ni las posibilidades diferenciales de género para salir de la pobreza forman parte de la agenda pública de la región y tampoco de la Argentina. Los países latinoamericanos han asumido compromisos en el marco de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN) y la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), como también en los Objetivos de Desarrollo del Milenio que se dirigen a aumentar las oportunidades y capacidades que permitan a los niños, niñas y adolescentes tener un presente y un futuro sin pobreza, buscando romper con la dinámica de su reproducción intergeneracional. Sin embargo, lo cierto es que pocas medidas se han ensayado comprometidamente para solucionar tal situación (Rico y Espíndola, 2008).

En este sentido, cobra especial relevancia la situación en la que se encuentran las familias de menores ingresos, quienes son dependientes de la ayuda social estatal, impregnada por manejos discrecionales y dinámicas clientelares que caracterizan a los sistemas de políticas sociales de la región, y que, además, en el caso de las mujeres, se ven imposibilitadas de aumentar sus ingresos a partir de una mayor participación en el empleo, entre otras razones, por la ausencia de políticas de cuidado para los niños y niñas dependientes del hogar. De esta manera, las familias que pueden afrontar el costo de contratar servicios de cuidado privados tienen más

pdf. De acuerdo con la interpretación oficial, estas cifras no serían alarmantes, ya que la pobreza habría bajado en comparación con el mismo período de 2008 en el que se registraba un 11,9% de hogares bajo la línea de pobreza y un 3,8% bajo la línea de indigencia. La incertidumbre sigue abierta, ya que claramente estas cifras exponen la irregularidad que vive el sistema estadístico nacional (Arcidiacono, Pautassi y Royo, 2010).

6. En la región, la incidencia de la pobreza entre los niños y las niñas menores de 15 años supera en promedio 1,7 veces a la de las personas mayores de esa edad. Cabe destacar que en la mayoría de los países, entre 1990 y 2008, aumentó significativamente el cociente entre las tasas de pobreza de los menores y los adultos (CEPAL, 2009).

posibilidades para elegir la combinación de trabajos y responsabilidades entre los miembros. Por el contrario, como las familias de bajos ingresos no pueden contratar servicios de cuidado privados, esto conduce a que frecuentemente la mujer no se inserte en el mercado laboral o tenga una inserción intermitente y una trayectoria laboral precaria y deficiente, todo lo cual actúa en perjuicio de su autonomía económica y de la situación de vida del núcleo familiar en su totalidad, en especial de los niños, niñas y adolescentes (Zibecchi, 2008).

Por otra parte, es notable la ausencia de perspectiva de las demandas de cuidado y de necesidades de compatibilización de responsabilidades familiares y laborales de los padres en las políticas de infancia, que no ponen en evidencia la interdependencia entre la situación de los menores y las condiciones de inserción laboral de sus padres en el marco de una escasa oferta de infraestructura de cuidado que caracteriza a la región. De allí la importancia de avanzar no sólo en el fortalecimiento de aquellas instituciones de carácter universal que otrora caracterizaron a varios países de la región, sino que resulta necesario discutir las reformas de las instituciones sociales para que el cuidado sea incorporado en el centro de las políticas. Además, y en el marco de la actual coyuntura, los signos de deterioro en el escenario de la crisis alimentaria internacional alertan sobre la urgencia de abordar la problemática de la universalidad y de la efectiva promoción de la autonomía personal y el ejercicio de derechos (Pautassi y Zibecchi, 2010).

De igual modo, a pesar de los compromisos asumidos por los estados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) y en el Protocolo de San Salvador que dan cuenta de un conjunto de obligaciones positivas y negativas a las que voluntariamente han suscripto, poco se ha avanzado en concretar efectivamente el ejercicio de derechos sociales. En el caso de la República Argentina, que, además, ha otorgado jerarquía constitucional a los anteriores pactos de derechos humanos, el problema se concentra, entre otras razones, en una cuestión de ejercicio de derechos y de ineficiencia de sistemas diseñados para ello. Es decir, no opera la protección político-social material de los derechos democráticos de participación como una condición previa indispensable para que efectivamente se puedan utilizar estos derechos, complejizándose, con ello, aún más la agenda de políticas sociales.

Tampoco se han considerado, y actuado en consecuencia, los déficit de educación: ni los vinculados a los problemas de ingreso y permanencia en el sistema educativo de niños, niñas y adolescentes, ni los referidos a la formación de jóvenes y adultos han sido centrales a la hora de diseñar políticas educativas o políticas de formación y capacitación profesional (Levy,

2005). En uno y otro sentido, la lógica del “combate” y de las poblaciones objetivo impregnó –y lo continúa haciendo– las capacidades de diseño de políticas, las que se reducen a acciones –en el mejor de los casos, coordinadas– que se traducen en programas: de empleo, alimentarios, de transferencia de ingresos, de formación profesional, de salud. En rigor, la agenda se centra en cómo continuar diseñando programas y no en pensar políticas universales o mecanismos que efectivamente garanticen la inclusión social (Arcidiácono, 2008). Tampoco se discuten los modelos económicos sobre los cuales se asientan tales programas y menos aún hemos discutido socialmente un modelo de desarrollo socioeconómico.

No se puede seguir fortaleciendo únicamente acciones destinadas a sectores protegidos, como aquellos que cuentan con contratos laborales registrados, a los que se aplican los descuentos a la seguridad social, sino que es indispensable que las acciones se distribuyan a toda la población, en especial, que cubran el segmento de personas insertas en la informalidad laboral y que estas acciones no se desarrollen mediante programas focalizados sean de transferencia condicionada de ingresos o de empleo. En este sentido, un primer punto de ruptura se percibe en la Argentina a partir de la implementación de la medida de “Asignación Universal por Hijo para Protección Social” que, si bien aún no alcanza la mencionada universalidad, implica un cambio importante en la extensión de beneficios a grupos vulnerables, en este caso, niños, niñas y adolescentes. La extensión de mecanismos como moratorias previsionales a personas mayores de setenta años que no cuentan con suficientes años de aportes previsionales se inscribe en la misma dinámica. En efecto, estas medidas marcan un punto de partida de acciones tendientes a romper con la línea divisoria entre asalariados formales con ciertas protecciones y trabajadores informales y desocupados. Sólo en la medida en que se amplíen políticas de corte universal se podrá avanzar en la construcción de sociedades más igualitarias. De lo contrario, se perpetuará la desigualdad vinculada a la inserción laboral condenando, de este modo, a los niños y niñas en virtud de la condición laboral de sus padres que por otra parte, no son responsables directos de la misma. En otros términos: únicamente se podrá superar la actual situación en la medida que se conciba al Estado como principal agente redistributivo y con clara intervención en el mercado laboral, de modo que no se deje en manos de las familias la resolución del conjunto de contingencias sociales.⁷

7. Aquí resulta útil incorporar el concepto de “desfamiliarización” de Esping Andersen (2000) entendiendo por tal al grado en que se “descarga” a las familias de las responsabilidades relativas al bienestar y asistenciales de la unidad familiar, ya sea a partir de la infraestructura del Estado de Bienestar o por medio de la dispensa del

Del mismo modo, se evidencian problemas de reconocimiento por parte del Estado de las identidades sexuales, tanto en relación con el colectivo gay, lésbico, bisexual, trans e intersex como en relación con las situaciones de exclusión vinculadas a dichas identidades: no se ha promovido un reconocimiento político y social de estas identidades y de las consecuentes acciones incluyentes. Mucho menos se ha reconocido como causal de exclusión precisamente la elección de una determinada identidad, dejando de lado el abordaje de dicha problemática a los campos culturales y de estudios de la diversidad; pero la política pública una vez más permanece impermeable.

En síntesis, América Latina –y claro está, la Argentina– deben encauzar en forma urgente un conjunto de acciones universales e integrales para la reducción de la pobreza y la indigencia, así como de la desigualdad e incorporar en su agenda de discusión mecanismos específicos que promuevan procesos de inclusión social. Estas políticas, que deben situarse como superadoras de la focalización aplicada por muchos años– son, a nuestro entender, el único camino posible para llevar adelante un proceso de desarrollo que garantice el ejercicio del conjunto de derechos humanos.

Es en esta propuesta donde la “perspectiva de derechos” impacta esencialmente: en la necesidad de fijación de un marco conceptual para el desarrollo de políticas públicas que puedan considerarse compatibles con el ejercicio de derechos. A partir de esto se estructura un andamiaje conceptual, a la vez teórico-operativo, que identifica diversos mecanismos de seguimiento y compromiso que involucran a los actores políticos, sociales y económicos en el proceso de definición de políticas, incorporando el principio de igualdad y no discriminación, como también el de responsabilidad.

Se trata de un marco conceptual y de acción a ser utilizado en el ámbito del desarrollo y de la reducción de la pobreza. Según este, las políticas e instituciones que tienen por finalidad formular e implementar estrategias con miras a esos objetivos deben basarse en las normas y los principios establecidos en el derecho internacional sobre derechos humanos (Abramovich, 2006). Este cuerpo de principios, reglas y estándares que componen el ámbito de los derechos humanos ha fijado con mayor claridad no sólo las obligaciones negativas del Estado sino también un cúmulo de obligaciones positivas. Esto significa que se ha definido con mayor precisión no únicamente aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino

mercado. El concepto de desfamiliarización es paralelo al de desmercantilización, y en el caso de las mujeres, la desfamiliarización aparece como una instancia previa a su capacidad de “mercantilizarse”. Esto es, la desfamiliarización indicaría el grado en que la política social o los mercados otorgan autonomía a las mujeres para poder mercantilizarse o para establecer núcleos familiares independientes.

también aquello que debe hacer en orden a lograr la plena realización de los derechos civiles, políticos y también económicos, sociales y culturales.⁸ En tal sentido, los derechos humanos son pensados en la actualidad como un programa que guíe las políticas públicas de los estados a partir de un cuerpo de principios y estándares, con el propósito de incidir en la calidad de los procesos democráticos a través del fortalecimiento de los principales mecanismos domésticos de protección de derechos como son los sistemas de administración de justicia, los mecanismos de participación política y las instancias públicas de control horizontal: las oficinas electorales, las defensorías, los procuradores de derechos humanos, entre otras, y las áreas competentes de la administración pública que definen políticas con impacto en la vigencia de los derechos (Abramovich y Pautassi, 2009). A ello se le suman los avances en incorporar acciones transversales desde una perspectiva de género que, si bien aún son incipientes, significan una importante evolución en la visibilización de esta perspectiva al mismo tiempo que constituyen nuevas formas de hacer política que favorecen la gobernabilidad.

Es decir, la incidencia del discurso de los derechos humanos no se limita al impacto de sus decisiones sobre la jurisprudencia de los tribunales locales sino, precisamente, el aporte del enfoque de derechos es que fortalece la institucionalidad democrática en los estados a partir de la capacidad de incidir de manera directa en la orientación general de las políticas sociales, y en los procesos de formulación, implementación, evaluación y fiscalización de las mismas.

Existen, además otros aspectos importantes sobre este enfoque para destacar. El primero se asocia con el hecho de que el ser portador de un derecho es, en definitiva, una calidad jurídica, que le otorga a una persona (cualquiera sea) facultades, deberes y omisiones, estableciendo al mismo tiempo sobre otros sujetos e instituciones, obligaciones y deberes. En segundo lugar, y en consecuencia, se reconoce el deber del Estado de cumplir con determinadas obligaciones en su relación con la ciudadanía. En este sentido, uno de los aspectos que caracteriza a un derecho es la posibilidad de dirigir un reclamo ante una autoridad independiente –que generalmente es un juez– para que asegure el cumplimiento de la obligación o imponga reparaciones o sanciones por su incumplimiento.

8. Con esta nueva concepción, se supera la histórica tradición de conceptualizar a los derechos humanos como un medio para imponer límites a las formas abusivas de uso del poder por el Estado, un decálogo de aquellas conductas que el Estado no debería hacer: no torturar, no privar arbitrariamente de la vida, no discriminar, no entrometerse en la vida privada y familiar de las personas (Abramovich y Pautassi, 2009).

En rigor, las obligaciones de los estados no se limitan a satisfacer el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales, sino que cada Estado se encuentra obligado a adoptar medidas para que, de manera progresiva, se alcance la satisfacción plena de estos derechos, y no puede escudarse en la falta de recursos disponibles para justificar su accionar si este induce a un sector de la población por debajo del estándar mínimo de protección de este derecho. A su vez, de cada derecho se desprende una serie de obligaciones específicas, entre las cuales se destacan la obligación de satisfacer –al menos– el contenido mínimo de los derechos; la de utilizar al máximo los recursos disponibles, la universalidad en las acciones, el principio de progresividad y no regresividad, el principio de igualdad y no discriminación, la producción de información, la participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas y el acceso a la justicia. Todos estos aspectos, deben ser tenidos en absoluta consideración y análisis de razonabilidad antes de señalar que se está incorporando un enfoque de derechos. Por ende, son elementos indispensables en el momento de diseñar e implementar políticas sociales superadoras de las actuales inequidades (Abramovich y Pautassi, 2009).

Lo expuesto hasta el momento da cuenta de una agenda que demanda con urgencia el diseño y la implementación de políticas públicas que incorporen el enfoque de derechos de modo tal que permita un marco de inclusión respetuosa de las diferencias de género y de las identidades sexuales. Pero es claro que no se requiere únicamente de modificaciones técnicas a las reformas ya realizadas, sino que se necesita un nuevo consenso político que abarque los principios que están en juego en materia de inclusión social. Por lo mismo, la centralidad del modelo económico en el cual se inscriben los sistemas de políticas sociales es indiscutible y determinante de cualquier tipo de opción política que se tome.

Es una condición, entonces, que ingrese a la arena política de los países de América Latina y en la Argentina el debate en torno a quien debe garantizar el efectivo ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) precisando el conjunto de obligaciones positivas y negativas que le competen al Estado. En paralelo, pero con igual jerarquía, urge definir en base a qué principios se van a garantizar los mismos, lo cual implica diseñar modelos o sistemas de políticas sociales respetuosos del conjunto de derechos humanos.

Lo anterior se sustenta en la necesidad de evaluar en forma integral las reformas implementadas en las últimas décadas para comprender por qué estas opciones de políticas han traído aparejados los resultados señalados. Valga recordar que las dinámicas excluyentes instaladas en la

mayoría de los países de la región no obedecen solamente a la aplicación de ecuaciones técnicas, sino que las mismas se asientan en contenidos culturales y sociales deslegitimantes de las instituciones de seguridad social, y del propio imaginario de los regímenes de bienestar de la región, y absolutamente ciegas al género y a las identidades sexuales.

La construcción de ciudadanía es un proceso permanente, pero no aislado, y requiere no sólo del empoderamiento de los ciudadanos y ciudadanas sino de un compromiso del Estado en cuanto a sus obligaciones positivas y negativas. Al respecto, es importante identificar los límites que han presentado los mecanismos de participación, información, fiscalización y reclamo previstos para cada uno de los programas y servicios sociales en cuestión. A su vez, es necesario no dejar de considerar que la vulnerabilidad social tiene mejores posibilidades de reducirse si las políticas sociales son de corte universal y no como un dispositivo destinado a ciertos grupos o poblaciones objetivo.

En rigor, se trata de establecer interrelaciones entre el conjunto de DESC y las políticas públicas a la luz del denominado “enfoque de derechos”, de modo de cambiar la lógica en el diseño y la implementación de políticas sociales, para que garanticen la equidad social y de género. Y de allí la importancia de sumar esfuerzos conceptuales pero también metodológicos para vincular las políticas sociales con los derechos humanos fundamentales.

La falta de claridad en conceptualizar los problemas y las voluntades políticas adversas es lo que ha generado innumerables círculos viciosos que impiden articular políticas sociales integrales y efectivizar los derechos sociales. Se trata, entonces, de abrir nuevos espacios que amplíen los márgenes de actuación de las políticas públicas y que, a su vez, impliquen cambios graduales en la estructura del Estado, pero que establezcan una clara reversión de las tendencias, en dirección a garantizar derechos y no beneficios, acciones universales y no focalizadas, transparencia e información pública, identidad y respeto por la diversidad.

La presente obra se inscribe, entonces, en esta voluntad de estimular nuevos interrogantes, de generar más espacios de debate y nuevos consensos que ayuden para la construcción de sociedades más igualitarias, más justas, más democráticas.

A partir de los supuestos anteriormente señalados, el libro presenta los resultados de un programa de investigación que se llevó a cabo en el marco del proyecto *“Perspectiva de derechos en el marco de la inclusión social. Posibilidades, alcances y desafíos”* (UBACYT D-413), que fue seleccionado y financiado en el marco de la Programación Científica de la Universidad

de Buenos Aires, correspondiente al período 2008-2010, bajo la dirección de Laura Pautassi y la co-dirección de Mario Gerlero, con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”, Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

El proyecto se propuso analizar en qué medida hubo una incorporación de un “enfoque de derechos” a las políticas económicas y sociales aplicadas en la Argentina post-reforma, comprendiendo el período entre el año 2002 y 2009. El estudio comprendió un análisis de las distintas políticas sociales que surgieron como respuestas del Estado con el supuesto objetivo de brindar inclusión social.

El diseño metodológico utilizado combinó metodologías cuantitativas y cualitativas a partir de la triangulación de datos. Se partió de un análisis de los estándares establecidos por los principales órganos del sistema internacional de Derechos Humanos, en especial, las observaciones del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, y de su impacto en la jurisprudencia local, en particular, sobre la base del estudio de fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, como también en los avances doctrinarios y académicos que se ponen de manifiesto en la literatura especializada. Asimismo se analizaron los alcances y las limitaciones de las políticas sociales implementadas en el período post-reforma a la luz del enfoque de derechos, con especial énfasis en las diferentes modalidades de relación entre el Estado y la sociedad civil; al mismo tiempo que se indagó en los principales enfoques y las estrategias de los programas implementados en materia de empleo y formación profesional, analizando continuidades y rupturas en relación con los enfoques y estrategias de las políticas públicas de formación para el trabajo implementadas en la década del noventa. Un lugar importante del análisis lo ocupó la revisión de las formas en que estos programas fueron recepcionados desde la experiencia de los protagonistas, más específicamente los y las “receptores/as”, y las interacciones sociales cotidianas entre las familias y las organizaciones sociales comunitarias (OSyC), mediante una especial indagación sobre la realización de la contraprestación laboral y las representaciones sociales en torno a la misma y desde un enfoque de género. Por último, el análisis se detuvo en identificar las formas en la que se estructuraron o re-estructuraron las identidades de los colectivos nucleados en virtud de la defensa de la diversidad sexual y la equidad de género frente a situaciones de control y/o cambio provenientes de políticas públicas oficiales.

Las posibilidades, los alcances y desafíos de los derechos en el marco de la inclusión dependen directamente de la existencia de derechos pero

también indirectamente de políticas públicas que incorporen intereses y necesidades de sectores sociales atravesados por la desigualdad de género y orientación sexual. Este es el supuesto que guió el trabajo de investigación y cuyos resultados se presentan a lo largo de los capítulos que integran el presente libro.

El primer capítulo, “El enfoque de derechos y la inclusión social. Una oportunidad para las políticas públicas”, parte de la conceptualización del enfoque de derechos aplicado a las políticas de desarrollo y al conjunto de políticas sociales en tanto concepto teórico operativo que persigue un objetivo ético-político que consiste en garantizar la equidad social y de género. Para ello, se revisa conceptualmente el alcance del enfoque en países como la Argentina donde, a priori, la bifurcación aludida entre derechos y políticas sociales se presenta como insalvable, para luego profundizar en las posibilidades efectivas de aplicar políticas inclusivas que consideren la diversidad como constitutiva de las relaciones sociales. El abordaje busca supear la visión dicotómica entre definición de políticas versus gestión de las mismas, diferenciando las necesarias proposiciones normativas que deben contener las políticas sociales de las técnicas para su implementación. Un punto especial en el desarrollo del capítulo refiere al alcance del principio de igualdad y no discriminación y de estándares en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), para concluir con un análisis sobre las esferas de ciudadanía que es necesario resignificar.

El capítulo dos, “Inclusión social y perspectiva de derecho: el aporte de la Sociología Jurídica”, propone un debate sobre los alcances reales de “la perspectiva de derechos” en relación con la inclusión y la cohesión social de los grupos excluidos. A partir de las consideraciones de la Sociología Jurídica, se revisan conceptos y estructuras analíticas y se repasa la concepción de empoderamiento. En una línea argumentativa que interroga y responde, se señala la brecha que existe entre los postulados constitucionales y los indicadores de ejecución de políticas públicas y la dificultad para establecer políticas que superen esta distancia. Y en medio de esta reflexión, se valora el aporte de la “perspectiva de derechos” en tanto modelo y en tanto programa de acción, al tiempo que se reinstala la preocupación por las limitaciones efectivas en el campo del Derecho. Así, entonces, el capítulo dos pone sobre la mesa algunos interrogantes sobre la posibilidad de un cambio sustantivo en la relación entre derechos y políticas sociales. Opera, de este modo, como un llamado de atención que es retomado y respondido, en gran medida, en los capítulos que siguen.

El capítulo tres “Exigibilidad de los DESC en el ámbito de la jurisprudencia y su importancia en la elaboración de las políticas públicas” analiza

la recepción de las decisiones, observaciones y recomendaciones de los órganos de supervisión de tratados en la jurisprudencia argentina sobre seguridad social. Ahonda en el desarrollo de los DESC en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH), a fin de percibir el grado de avance logrado y compararlo con el alcanzado en el orden interno. Lo último, tiene en cuenta en el ordenamiento nacional la incorporación de numerosos tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional, llevada a cabo por la reforma constitucional de 1994, por lo que se ha ampliado el catálogo de derechos a favor de las personas y, a su vez, de obligaciones a cargo del Estado para hacerlos efectivos. Centralmente, en este apartado se buscó profundizar sobre la manera en que los fallos judiciales permiten el resguardo de los derechos, no sólo como contralor de las políticas elaboradas por los otros poderes públicos (legislativo y ejecutivo) sino como aplicación del enfoque de derechos, dando cuenta del estado de situación en la adopción de dicho enfoque de derechos en la jurisprudencia de la Corte Suprema.

El cuarto capítulo indaga sobre los elementos centrales que caracterizan el enfoque de derechos y analiza las políticas en materia de transferencia de ingresos (Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados y, posteriormente, el Programa Familias por la Inclusión Social) a la luz de dicho marco, comprendiendo también las respuestas judiciales en la materia. Finalmente, plantea las discusiones y respuestas del gobierno en materia de “superación de la pobreza” del último bienio, incluyendo la decisión presidencial de octubre de 2009 de extender las asignaciones familiares a los sectores desocupados y trabajadores del sector informal a partir del programa de “Asignación Universal por Hijo para Protección Social”.

El capítulo quinto, “La inclusión de la educación en los programas sociales de asistencia al empleo. ¿Ejercicio de un derecho?”, plantea interrogantes acerca del lugar de la educación formal, concretamente la Educación de Jóvenes y Adultos, en el principal programa de asistencia al empleo implementado entre 2002 y 2007: el Programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. En esta línea, se discute la perspectiva economicista sobre la vinculación entre educación y trabajo que subyace a las políticas activas de empleo, tomando como antecedente inmediato los programas para jóvenes desocupados en la década del 90. Por último, se pone el foco de atención en la relación contradictoria entre el ejercicio del derecho a la educación y la contraprestación educativa que introducen estos programas.

El sexto capítulo, “Programas sociales y responsabilidades de cuidado infantil: un abordaje desde las estrategias de los actores” indaga en torno a los alcances y límites que han presentado los programas de transferencia

de ingresos condicionados para lograr situaciones de equidad social entre varones y mujeres, especialmente en lo que respecta a las visiones predominantes en torno a la mujer y las responsabilidades de cuidado. La propuesta se enmarca en un problema teórico más amplio vinculado a la perspectiva de género en las políticas públicas, un instrumento técnico-analítico (que permite visibilizar y actuar contra diversas situaciones de discriminación de las mujeres, identificar necesidades e intereses de las mismas) y que acompaña a un objetivo ético-político (equidad social y equidad de género). A partir de esta problemática central, la primera parte del capítulo se orienta a examinar la temática de la provisión del cuidado desde el enfoque de derechos y la perspectiva de género, intentando establecer “puentes” – conexiones de sentido – entre ambas perspectivas analíticas. Luego, se efectúa una breve referencia a la problemática del acceso a la infraestructura y los servicios de cuidado estatales en la Argentina. La segunda parte se centra en los programas de transferencia de ingresos condicionados y se analizan las características del Plan Jefes y Jefas de Hogar y Programa Familias, con particular énfasis en indagar en las visiones predominantes en torno a la mujer y las responsabilidades de cuidado. La tercera parte aborda la problemática desde la experiencia de los protagonistas, más específicamente los y las “receptores/as” y las organizaciones sociales comunitarias (OSyC). En rigor, se analizan las interacciones sociales cotidianas entre las familias y las OSyC a partir de dos ejes centrales: por un lado, la realización de la contraprestación laboral y las representaciones sociales en torno a la misma. Además, se indaga sobre qué estrategias implementan las mujeres de escasos recursos para articular sus responsabilidades de cuidado, laborales y comunitarias. Por otro lado, se analiza el lugar que desempeñan las diversas organizaciones sociales y comunitarias en relación con la provisión del cuidado intrageneracional en contextos de pobreza y su vínculo con las mujeres beneficiarias de programas sociales.

El capítulo séptimo, “Los derechos sexuales y los derechos humanos: aproximaciones sobre la trans (judicialización)”, pone en cuestión la relación entre el reconocimiento de los derechos sexuales –en tanto derechos humanos– y el paradigma que prevalece en las instancias judiciales, puesto de manifiesto en un corpus de sentencias analizadas en el marco de esta investigación. Una primera revisión de conceptos y terminología permiten una reconsideración epistemológica para, de este modo, “poder ver”, hacer visibles los patrones de naturalización y de clasificación que operan en las esferas judiciales en las que se exponen las demandas por derechos sexuales.

Finalmente, queremos señalar que gran parte de las perspectivas que nutren esta investigación fueron resultado de los aportes de las discusiones

mantenidas en el marco del Seminario Permanente “Derechos Sociales y Políticas Públicas”, en el ámbito de los seminarios permanentes del Instituto Gioja, y que se dicta interrumpidamente desde el año 2007. El Seminario tiene por finalidad analizar las interrelaciones entre derechos sociales y políticas públicas aplicadas en la Argentina, analizando las vinculaciones entre una estrategia de fortalecimiento de los sistemas de protección de derechos, la incorporación de estándares jurídicos y el marco de las políticas sociales.

Este espacio se vio enriquecido por la presencia de destacados especialistas, expertos e investigadores que generosamente nos acompañaron presentando los resultados de sus investigaciones, sus aportes teóricos y nos permitieron, a nosotros como equipo de investigación, pero también a maestrandos, becarios, doctorandos, investigadores de otras casas de estudio, miembros de organizaciones no gubernamentales y activistas de derechos humanos, intercambiar opiniones y sostener un debate abierto, profundo y sumamente enriquecedor para una agenda de discusión en el campo de las interrelaciones entre derechos sociales y políticas públicas. En nuestro caso, como equipo, el seminario constituyó una importante instancia de aprendizaje y de formación en nuestra tarea cotidiana de investigación. A todos y cada uno de los expositores y las expositoras, nuestro profundo agradecimiento por su dedicación y compromiso en la agenda en discusión y por habernos iluminado en nuestra tarea.

Un especial reconocimiento queremos brindar a Vilma Paura, por su impecable y calificada labor de edición de los trabajos que integran el presente volumen y por sus atinadas observaciones y aportes a cada uno de los capítulos. Por último, agradecemos particularmente a Carlos M. Cárcova, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, por su apoyo y estímulo permanente a nuestra labor de investigación; como también al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), por sostener nuestra tarea cotidiana de investigación y formación.

No podemos dejar de reconocer a la Universidad de Buenos Aires, no solo el apoyo y financiamiento para desarrollar la investigación cuyos resultados se reflejan en el presente libro, sino por estimular a través de la Programación Científica UBACYT año tras año la posibilidad de conformar equipos de investigación y de formación de recursos humanos, y por seguir manteniendo un espacio plural y de debate académico democrático.

Como equipo, esperamos especialmente que nuestra experiencia de investigación y algunos de los ejes del debate que consideramos centrales en el amplio campo de las políticas sociales y los derechos humanos

contribuyan a generar nuevos conceptos en la definición de las políticas sociales y de las políticas públicas en general, y que también sean consideradas a la hora del diseño y la implementación de las políticas sociales, de modo que diversas disciplinas y enfoques contribuyan a brindar una agenda de discusión más completa en torno al imperativo de la inclusión social. Las reflexiones que aquí se presentan y que surgen de aproximaciones empíricas a las políticas implementadas en los últimos años ojalá contribuyan a reorientar el debate y pensar que las interrelaciones entre derechos y políticas son mucho menos abstractas y mucho más operativas que los imaginarios que las sustentan.

Buenos Aires, julio de 2010

Bibliografía

- Arcidiácono, Pilar (2008), “Políticas sociales con perspectiva de derechos. La agenda pendiente en la Argentina”, en *Revista Aportes Andinos*, N° 21, *Derechos humanos y políticas públicas*, Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar.
- CEPAL (2008), *Superar la pobreza mediante la inclusión social*. LC/W.174, Santiago de Chile.
- CEPAL (2009), *Panorama social de América Latina*, 2009. Santiago de Chile, Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Esping Andersen, Gosta (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Barcelona, Ariel.
- Levy, Esther (2005), “Políticas públicas y formación para el trabajo en Argentina. Articulaciones de una política neoliberal”, Tesis de maestría, FCSO/UBA.
- Lo Vuolo, Rubén, Barbeito, Alberto, Pautassi, Laura y Rodríguez Enríquez, Corina (1999), *La pobreza de las políticas contra la pobreza*. Buenos Aires, CIEPP/Miño y Dávila.
- Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla (2010), “La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias”, Serie Políticas Sociales N° 159, Santiago de Chile, CEPAL.
- Pautassi, Laura, Arcidiácono, Pilar y Royo, Laura (2009), “Idas y vueltas en las políticas sociales: el protagonismo de la pobreza en la agenda política”, en *Derechos Humanos en Argentina*. Informe 2010. Buenos Aires, Siglo XXI.
- Rico, María Nieves y Espíndola, Ernesto (2008), *Pobreza Infantil. Aspectos conceptuales y metodológicos*. Documento de trabajo, Iniciativa CEPAL/UNICEF en América Latina y el Caribe: Pobreza infantil, desigualdad y ciudadanía”. Santiago de Chile, CEPAL, Noviembre de 2008 (mimeo).
- Salama, Pierre (2006), “La pobreza en América Latina. La lucha contra las dos V: volatilidad y vulnerabilidad”, en Lo Vuolo, Rubén (comp.) *La credibilidad social de la política económica en América Latina*, Buenos Aires, Ciepp-Miño y Dávila editores.
- Zibecchi, Carla (2008), “Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionales y menos derechos para las madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina”, en *Revista Aportes Andinos*, N° 21, op. cit.