

# DESARROLLO LOCAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

---

Dr. Martín Gras<sup>1</sup>

“El Estado es un animal extraño, mitad ángel y mitad monstruo, pero, sin él, muchos otros monstruos andarían sueltos, insaciables, a la caza de ángeles indefensos. Mejor Estado, siempre; menos Estado, nunca”. Boaventura de Sousa Santos.<sup>2</sup>

“En lo concreto, los derechos del hombre se manifiestan a la conciencia como (el) derecho del otro, al que yo debo responder. Se manifiestan originalmente como derechos del otro hombre y como deberes para mí, como mis deberes en la fraternidad”. Emmanuel Levinas<sup>3</sup>

I. La universalización y profundización del concepto de Derechos Humanos constituye uno de los fenómenos políticos, sociales y culturales más importantes en el actual período de transición entre los Siglos XX y XXI.

La moderna lógica de interpretación de los Derechos Humanos que los vincula a la construcción de un **sistema democrático de alta intensidad**, basada en una particular lectura del principio Arendtiano de “derechos a tener derechos”<sup>4</sup>, está produciendo modificaciones de alcances aún imprevisibles en las reglas del juego político entre Sociedad y Estado y consecuentemente en el producto central de este último: las Políticas Públicas.

Pensar desde esta óptica, propone considerar a los Derechos Humanos ya no solamente como un sistema jurídico positivado o una propuesta ética de contenido universalista (ni mucho menos aún como un legitimante polivalente), sino reconocerlos como un sistema de poder capaz de traducirse en una plataforma de políticas públicas, dotada de sus correspondientes herramientas de planificación, gestión y desarrollo de recursos humanos.

Verificar si los Derechos Humanos son capaces de constituir, en sí mismos, un programa de gobierno en un contexto de gobernanza democrática es la ecuación clave a resolver.

La necesidad de convertir los compromisos internacionales, las decisiones gubernamentales y las demandas sociales en Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos, lleva a niveles nacionales y provinciales a impulsar una nueva institucionalización del espacio local, con perspectiva de Derechos Humanos y al desarrollo en paralelo de una serie de herramientas tanto de gestión como de capacitación que aparecen como innovadoras en la materia.

---

<sup>1</sup> Secretario Ejecutivo Plan Nacional de DDHH; Secretaría de DDHH – UNTREF - UNLP

<sup>2</sup> de Sousa Santos, Boaventura. Primera carta a la Izquierda. 2012.

<sup>3</sup> Levinas, Emmanuel. Les droits de l’homme et les droits de l’autrui.

<sup>4</sup> Arendt, H. Los orígenes del totalitarismo. Tomo 2 Imperialismo. Alianza Editorial. Madrid. 1987.

El objetivo del presente documento, es servir como introducción para el trabajo del panel ***“Innovando (en) el Estado: instrumentos y tecnologías de planificación y gestión de políticas públicas, con Enfoque de Derechos Humanos”*** desde dos niveles diferentes. Por una parte dar un marco general a la evolución y al estado actual de la relación entre Sociedad y Estado, a la luz del paradigma de los Derechos Humanos. Por el otro, completar ese análisis general, con una suerte de breve apéndice que permita una reflexión particular sobre novedosas políticas de Ampliación de Derechos y Fortalecimiento Institucional a Nivel Local, que viene acompañando, con algunas de sus áreas, la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

**II.** El fenómeno mundialmente expansivo de los Derechos Humanos, combinado con la búsqueda de una mayor calidad democrática, exigen actualmente del Estado una actitud proactiva que deje de considerarlo como parte del problema para incorporarlo como parte de la solución ¿Cómo ha evolucionado este concepto?

La visión tradicional y limitada de los Derechos Humanos los circunscribe a los reconocidos clásicamente como Derechos Civiles y Políticos, postulándolos como derechos del Individuo frente al Estado. Recordemos que, así como los Derechos Humanos se consideran como una capacidad de exigibilidad – defensa propia de cada individuo, el único capaz de violarlos (por acción o incluso por omisión) es el Estado. Se trata pues de los conocidos en doctrina como “derechos negativos”, los derechos de exigir un “no hacer” o quizá más gráficamente aún los “derechos de freno”.

Sin embargo una mirada más profunda, que busque avanzar con mayor amplitud en la interpretación de los textos a la luz del principio insoslayable de que “textos son contextos”, descubrirá que esa tradición de los Derechos Humanos está vinculada a su carta de presentación en sociedad, las grandes revoluciones políticas de la burguesía, las llamadas “Cuatro Revoluciones Atlánticas” (Holanda en 1648, Inglaterra en 1688, Estados Unidos en 1776 y Francia en 1789).

Esos episodios construyen un nuevo sistema de economía – poder. La economía capitalista y el poder de la burguesía. Se define en ellas un nuevo sujeto: el hombre de la modernidad, individual, autosuficiente, capaz de dominar al universo con el instrumento de la razón. Es el momento histórico que Hannah Arendt<sup>5</sup> llama con lúcida precisión “emancipación política de la burguesía”.

Pero la triple operación que configura ese nuevo poder (la instalación de un discurso ético, que posibilitará un discurso jurídico, que facilitará – consolidará un discurso político) abre espacios de disputa de poder impensados para sus creadores. Profundizando ese análisis Marcelo Raffin<sup>6</sup> señala “pero es innegable al mismo tiempo, que abrieron una doble vía revolucionaria, o más bien, una segunda brecha de revolución que no había sido prevista en un primer momento; la que ataca a los sueños no cumplidos del mundo burgués”.

Quizás no tan impensados. Los riesgos que podrían resultar de abrir espacios de Derechos Universales fueron discutidos ya en los momentos iniciales de la Revolución Francesa “Honoré Gabriel Mirabeau y Pierre Víctor Malouet, ambos ex - nobles y diputados por el Tercer Estado, lo explicitaron en la Asamblea Nacional. Aconsejaron cautela y no informar al pueblo sobre sus

---

<sup>5</sup> Arendt, H. op. cit.

<sup>6</sup> Raffin, Marcelo. *La experiencia del horror. Subjetividad y derechos humanos en las dictaduras y posdictaduras del Cono Sur*. Prometeo. Buenos Aires. 2006.

derechos antes de decidir con exactitud cuáles serían esos derechos, como se implementarían y a quienes corresponderían”<sup>7</sup>

III. Sirva como ejemplo histórico de esta “doble vía” abierta por los Derechos Humanos la comparación entre dos textos de la Revolución Francesa, llamados ambos Declaraciones del Hombre y del Ciudadano. La primera aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, el 26 de agosto de 1789 y la segunda presentada por Maximilien Robespierre a la Convención el 24 de abril de 1793.

El primer documento, que constituye el pilar histórico de los Derechos Humanos en Occidente señala en su artículo 2º “La meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”.

Y a mayor abundamiento termina señalando en su artículo 17º “Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado...”

Esta versión de la Declaración pivotea sobre el eje de la propiedad y de las condiciones para garantizarla y protegerla, remitiendo directamente a las bases del pacto social de Locke<sup>8</sup> que postulaba que el hombre entra en sociedad para defender a su propiedad.

El “Projet de Déclaration” de Robespierre trata de limitar el irrestricto concepto de propiedad aprobado por la Asamblea. Lo hace redefiniendo las razones para constituir una asociación política (entrar en sociedad) “proteger su subsistencia y libertad” y centra su documento en el concepto de igualdad, al cual subordina, entre otros el derecho de propiedad. No sólo eso. En su artículo 10º señala “la sociedad está obligada a proporcionar medios de subsistencia a todos sus miembros, sea procurándoles trabajo, sea asegurándoselos directamente a los que no están en condiciones de trabajar”<sup>9</sup>.

IV. Es así que ya en el núcleo mismo de los documentos liminares de la doctrina de los Derechos Humanos se encuentra reflejada esa tensión en torno a los Derechos de Libertad, estructurados en torno a la Propiedad, y los Derechos Sociales estructurados en torno a la Igualdad (quizás sería más exacto sustituir Igualdad por Fraternidad, sobre todo si se adoptan posiciones como la de François Debet<sup>10</sup> en su debate en torno a desplazar las políticas de igualdad de oportunidades por políticas de igualdad de posiciones).

Es curioso que aún en un instrumento de la trascendencia histórica de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas del 10 de diciembre de 1948, se nota un cierto desbalance entre estos dos núcleos conceptuales. De sus 30 artículos, 24 se refieren básicamente a los Derechos Civiles y Políticos y sólo 6 hacen referencia específica a Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Las dos más importantes Convenciones subsiguientes (ambas aprobadas en 1966 y puestas en vigor a partir de 1976) se estructuran, casi, como dos ejes temáticos diferenciados: el Pacto

---

<sup>7</sup> Sydenham, M.J. *The French Revolution*. New York Capricorn Books. 1966. Citado por Walach Scott, J. *Las Mujeres y los Derechos del Hombre*. Siglo XXI. Buenos Aires. 2012.

<sup>8</sup> Locke, John. *Segundo ensayo sobre el gobierno civil*. Ediciones Libertador. Buenos Aires. 2009.

<sup>9</sup> Zizeck, Slavoj. *Robespierre, virtud y terror*. Akal. España. 2010.

<sup>10</sup> Debet, François. *Repensar la justicia social*. Siglo XXI. Argentina. 2011.

Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los Derechos Sociales se desarrollan en paralelo al sistema universal dentro de la corriente del Constitucionalismo Social, en América Latina dos ejemplos puntuales son la Constitución Mexicana o Carta de Querétaro y la Constitución Argentina de 1949 (sobre el hecho poco conocido de la fundamentación en clave de Derechos Humanos de la Constitución del 1949 me remito a Eduardo Vior<sup>11</sup>).

El fin de la Guerra Fría facilita las condiciones para una aproximación operativa (en el plano teórico las distancias eran menores) entre ambas miradas. El salto se produce en el Congreso de Viena del 14 al 25 de junio de 1993 en el que se adopta una serie de compromisos en los que se enfatiza la responsabilidad de los Estados en cuanto a sus obligaciones de promover el respeto universal, la observancia y la protección de los Derechos Humanos, pero donde igualmente se resalta la fundamental relación entre Democracia, Desarrollo y Derechos Humanos, considerándolos conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente.

**V.** “Todos los Derechos Humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar a los Derechos Humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles el mismo peso... Los Estados tienen el deber, sean cuales fueran sus sistemas políticos económicos y culturales, de promover y proteger todos los Derechos Humanos”<sup>12</sup>

Esta unidad explícita entre las dos posibles avenidas de aproximación a los derechos inherentes a la dignidad humana, coloca definitivamente al Estado en otra dimensión frente a lo que constituye su dispositivo de obligaciones. Ya no puede pensarse simplemente en Derechos Negativos o en Derechos de Freno, no hay forma ahora de no responsabilizarse de los Derechos Positivos o Derechos de Crédito (máxime en el caso argentino que al año siguiente, en la Reforma de 1994 dio al conjunto de Convenciones de Derechos Humanos rango constitucional).

Los Derechos Humanos, en su forma más amplia e irrestricta, pasan a ser parte central del Pacto Social de los argentinos.

**VI.** Uno de los elementos más notorios de la última década, que ha constituido una característica común a todos los procesos postneoliberales en América Latina, es el retorno del Estado al centro del escenario político.

La implosión del socialismo real y el eufórico “Fin de la Historia” que enmarcaran a la “Revolución Neoconservadora” de los ‘90 tuvo un efecto directo en los roles asignados al Estado. Sintéticamente se vivió un desequilibrio en las relaciones de los grandes actores Sociedad, Estado y Mercado a favor de éste último. La lógica de mercado buscó sustituir a la lógica de la política, el ciudadano pasó a ser considerado cliente y al Estado se lo imaginó mínimo y casi contingente.

Como lo señala moderadamente Cunill Grau<sup>13</sup> en un reciente artículo sobre las políticas sociales, la lógica de la eficacia ocupó en el Estado el lugar de la lógica de la equidad. Esta fue la consecuencia

---

<sup>11</sup> Vior, Eduardo J. Los derechos especiales en la Constitución de 1949 desde una perspectiva intercultural de los derechos humanos. En Hugo E. Biagini / Arturo A. Roig (Dir.), El pensamiento alternativo en la Argentina del Siglo XX – Tomo II: Obreroismo, vanguardia, justicia social (1930-1960). Biblos. Buenos Aires. 2006.

<sup>12</sup> Declaración y el Programa de Acción de Viena. Punto 5.

<sup>13</sup> Cunill Grau, Nuria. *¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años?* En Perspectivas sobre el Estado. Año 1. Nº 1. Jefatura de Gabinete de Ministros. Argentina. 2013

de una causa estructural más ambiciosa. Un proyecto de sustitución de sentidos que buscó transformar la identidad social, naturalizando un nuevo núcleo de valores que cambiaran el eje de una visión de comunidad a una de maximización de beneficios individuales (es el momento en que uno de sus exultantes profetas, Margaret Thatcher afirmó “la sociedad no existe”<sup>14</sup>). Esta propuesta se tradujo a nivel del espacio estatal en una reducción funcional, expresada por un mecanismo de transferencias a favor del Mercado de áreas de gestión y en la limitación de las áreas de control.

El tamaño y la ineficacia del Estado, particularmente en el caso argentino, fueron considerados los responsables centrales de los problemas nacionales (ya sea en su versión populista o en una burocrática – autoritaria) y se impulsó en forma acrítica una versión tecnoburocrática de la llamada Nueva Gerencia Pública, que buscaba, en su versión más ortodoxa incorporar en las áreas públicas los sistemas de gestión e incentivos de las empresas privadas.

La Nueva Gerencia Pública, diseñada en sus países de origen para flexibilizar el excesivo formalismo y aligerar el peso de las estructuras burocráticas del modelo weberiano consideraba tácitamente, como un prerrequisito, la existencia de un mercado desarrollado y eficiente que pudiera jugar un rol sustitutivo con respecto al Estado. Fuera de ese contexto se aplicó en países donde por el contrario el Estado participa (y en muchos casos suple) en la tarea de asignación y distribución de recursos, siendo el único capaz de garantizar aquellos bienes sociales que el Mercado no provee.

**VII.** Una buena síntesis de esas consideraciones negativas en la aplicación del paradigma de la Nueva Gerencia Pública es la de Abal Medina<sup>15</sup> al señalar lo que a su entender son tres de las principales razones por las cuales la Administración Pública es “cualitativamente distinta” de la Administración Privada:

- Por sus objetivos: “las empresas privadas buscan maximizar sus ganancias, la lógica de la acción estatal se basa en la consecución del bienestar general” (interés público).
- Por su funcionamiento: en el sector privado prima lo técnico, dentro del Estado lo técnico y lo político son indisolubles: “las decisiones estatales contienen una irreductible lógica política”.
- Por el receptor de las acciones: el sector privado busca satisfacer (y aún crear) necesidades a sus clientes, el sector público, por el contrario, debe procurar la provisión de bienes y servicios de manera universal “en virtud de que todos son ciudadanos con derechos”.

Los parámetros históricos que permitieron el desequilibrio producto del “Mercopoder” impulsado por el neoliberalismo, desembocaron en una serie de crisis colosales, aún en los propios países centrales, sin una resolución clara hasta el momento.

De hecho algunos analistas plantean que el “corto Siglo XX” de Hosbawm<sup>16</sup> no termina en 1991 con el fin de la U.R.S.S. (ni siquiera el 11 S del 2001 con la caída del World Trade Center) sino el 15 S del 2008 con la quiebra del Lehman Brothers Holdings Inc.

**VIII.** Resulta conveniente incorporar algunos datos duros sobre las percepciones de la opinión pública de América Latina en torno al Estado, en relación a su capacidad para resolver los problemas de la Región.

---

<sup>14</sup> Entrevista a Margaret Thatcher *Woman's Own*, 1987.

<sup>15</sup> Abal Medina, J.M. y Cao, H. Comps. *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*. Ariel. Buenos Aires. 2012.

<sup>16</sup> Hosbawm, *Historia del Siglo XX*. Crítica. Madrid. 1995.

Es posible utilizar para ello las encuestas denominadas Latinobarómetro<sup>17</sup>, que viene realizando series de más de 19.000 entrevistas anuales en 18 países desde 1995, que buscan representar a más de 400 millones de personas. Las mismas, realizadas por la ONG chilena Corporación Latinobarómetro se encuentran a disposición gratuita en su sitio de internet hasta el año 2009.

En el año 2008 el estudio dedicó una parte importante a las expectativas en torno al Estado y sus funciones. Sus conclusiones son muy interesantes:

- En una escala de 1 a 10, donde 1 significa “el Estado debe resolver los problemas” y 10 “el Mercado debe resolver los problemas” el promedio de la región es de 3,9 (prácticamente sin variaciones con respecto a las observaciones realizadas en el año 2001: 3,8).
- El país más favorable al Estado para resolver problemas es Argentina, donde el promedio de la escala es de 3.
- Cuando se analiza qué actividades deberían estar en manos del Estado, los latinoamericanos opinan (tomado como porcentaje):
  - 86% la educación (básica y primaria).
  - 85% la salud.
  - 83% el agua potable.
  - 82% las Universidades y los servicios de jubilaciones y pensiones.
  - 80% los servicios eléctricos.
  - 71% el servicio telefónico.
  - 59% el financiamiento de los partidos políticos.

**IX.** Hasta aquí se ha analizado la evolución histórica de los Derechos Humanos, viendo como los Derechos Sociales pasan a constituirse en parte de una mecánica que no sólo los interconecta sino que los convierte dialécticamente en condición necesaria de los Derechos Políticos y Civiles; posición que se define no sólo en los Tratados Internacionales sino en la conciencia universal, para terminar receptándose con los máximos rangos posibles en los sistemas jurídicos nacionales (en particular en la reforma constitucional argentina del '94 y en las nuevas constituciones boliviana y ecuatoriana). Se ha visto también la crisis de identidad y roles por la que ha atravesado el Estado, marcando la diferencia entre los objetivos de las políticas públicas y los objetivos de los actores del Mercado y se afirma esta idea con datos duros sobre las expectativas que los latinoamericanos en general y los argentinos en particular siguen depositando en ese “estatismo tozudo” al decir de algunos observadores (sin que ello implique necesariamente un cheque en blanco sobre su gestión ni sobre sus gestores).

Poniendo en común todos estos elementos es hora de vincular a los Derechos Humanos (en especial los Sociales) con el Estado (no sólo desde el nivel de sus definiciones políticas sino también implicando a sus recursos y capacidades operativas).

Es hora de tratar de averiguar si como postula Víctor Abramovich los Derechos Humanos pueden ser en la actualidad “un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados”<sup>18</sup>.

En el artículo de Abal Medina citado en el punto V. se hace hincapié en tres conceptos que fueron destacados para facilitar el desarrollo del siguiente tema.

---

<sup>17</sup> <http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>

<sup>18</sup> Abramovich, V. *Una aproximación al Enfoque de Derechos en las Estrategias y Políticas de Desarrollo*. Revista de la Cepal N° 88. Chile. 2006.

Al analizar las condiciones “cualitativamente distintas” de las políticas *Estado – orientadas* con respecto a aquellas *Mercado - orientadas* cabe seleccionar las siguientes referencias: las políticas públicas buscan la consecución del bienestar general, las decisiones estatales contienen una irreductible lógica política y fundamentalmente se busca proveer de servicios universales “en virtud de que todos son ciudadanos con derechos”.

Las tres ideas fuerza son bienestar general, lógica política y sujetos de derecho. La relación entre esos elementos constituye el Enfoque de Derechos Humanos o más simplificado aún Enfoque de Derechos.

**X.** Para profundizar el concepto de convergencia entre Estado y Derechos Humanos parece conveniente partir de la actual definición de Pobreza utilizada en los Programas de Desarrollo de las Naciones Unidas. Es muy interesante notar cómo ha ido produciéndose un corrimiento entre una inicial visión basada en carencias económicas a una más compleja que subraya la falta de capacidad en el ejercicio de derechos.

En efecto, en su declaración del 4 de mayo de 2001 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>19</sup> definió a la pobreza como “una condición humana que se caracteriza por la privación continua o crónica de los **recursos**, la **capacidad**, las **opciones**, la seguridad y el **poder** necesario para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de **otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales**”.

Este enfoque constituye, en alguna medida el parámetro para fijar las responsabilidades de un Estado producto de una democracia de alta intensidad: un Estado de Derechos.

Es conveniente resaltar la letra “s” agregada. La diferencia entre Estado de Derecho y Estado de Derechos representa un giro copernicano en la conceptualización de los deberes y responsabilidades del Estado. Estado de Derecho es aquél al que se le pide autolimitarse y legitimarse, se espera de él que construya un orden. Estado de Derechos es aquél que reconoce en sus habitantes la condición de actores de derechos y la capacidad de exigirlos. ¿A qué habitantes? A todos. ¿Qué derechos? Todos. Se espera de él que gestione el conflicto.

Sobre esa base las políticas del Estado pueden considerarse en tres categorías (que se insiste, son condiciones necesarias las unas de las otras):

- La obligación de respetar los derechos (no interferir en su ejercicio).
- La obligación de proteger los derechos (impedir que terceros interfieran en su ejercicio).
- La obligación de hacer efectivos los derechos (acciones proactivas para facilitar el acceso al o la provisión del bien social objeto de derechos, entendiendo que existen bienes que son comunes a la humanidad).

**XI.** De alguna manera se podrían pensar las reglas de juego de este Estado, no sólo protector y promotor sino también **constructor de derechos**, como una serie de elementos mutuamente necesarios para su existencia (más allá del clásico diagrama de los círculos concéntricos es preferible imaginarlos como un continuo constituido por diversos elementos que se dan sentido unos a otros).

---

<sup>19</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2001). *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales: la pobreza y el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Declaración del 4 de mayo de 2001*, Ginebra, ONU. Internet: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/e2a09b7dd45155d3c1256a53004078d1/\\$FILE/G0142014.doc](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/e2a09b7dd45155d3c1256a53004078d1/$FILE/G0142014.doc)

Por un lado están los Derechos Humanos considerados como el núcleo ético del Estado y de sus Políticas Públicas. Pero ese núcleo ético no se limita a un mero humanismo social declarativo sino que se postula como una lógica de poder y legitimación. El poder del Estado **sólo** se legitima si reconoce a cada uno de los miembros de la sociedad como núcleos de capacidades de derechos y sus políticas públicas buscan respetar, proteger y satisfacer esas capacidades. Este circuito sólo es imaginable en un Estado que haya optado por la Democracia como sistema político, en la medida que consideremos a esa Democracia como un efectivo **sistema doble que garantice la inclusión social y la participación decisional**.

Sobre esas bases el Estado no desarrolla “una” (o “varias”) Políticas Públicas de Derechos Humanos, sino que, necesariamente, la totalidad de sus Políticas están transversalizadas por esa construcción de Derechos. Esto lleva no sólo a una profunda reflexión sobre la relación Estado - Sociedad (permeabilidad entre lo público y lo privado, transparencia, interacción) sino que vuelve obligatoriamente la mirada hacia el interior del propio Estado, exigiéndole que se repiense no sólo en su externalidad (políticas públicas) sino en su internalidad (sus estructuras, sus herramientas, sus capacidades).

**XII.** La consecuencia de esa doble mirada que se propone sobre el Estado (hacia la externalidad de sus políticas – productos, hacia la internalidad de su adecuación de capacidades) obliga a una primera reflexión sobre como ese Estado (re) construye su institucionalidad en términos de Enfoque de Derechos Humanos.

Cabe señalar este punto, como de análisis prioritario, en la medida que se considere a la institucionalización estatal como el momento central para la consolidación irreversible del proceso de construcción de Sujetos y Derechos.

Desde el punto de vista de un Estado - Nación soberanista que juega al juego de la profundización democrática, es el conflicto (“concebibilidad” en palabras de Hunt<sup>20</sup>) el que motoriza el desplazamiento de esa frontera móvil que busca consolidar pisos y perforar techos en el pacto de una sociedad concreta.

Esta idea de la construcción de los Derechos Humanos (en particular los económicos sociales y culturales) como un proceso de acumulación progresiva, no está solamente basada en las luchas de los distintos colectivos sociales, sino que se puede encontrar en las propias Convenciones Internacionales.

Según el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Políticos y Sociales en su Artículo 11º, los Estados “...reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, ... y a una **mejora continua** de las condiciones de existencia” (las palabras que queremos resaltar son **mejora continua**).

En un determinado punto de esos procesos, que implican la confrontación de intereses contradictorios, la resolución virtuosa se logra dando el salto de una gestión de conflictos por parte del Estado a la construcción de una nueva institucionalidad pública, que convierte al Estado en el responsable de la producción y el acceso a las condiciones que permiten el nuevo equilibrio.

Es ese “**momento institucional del Estado**” (portador de deberes) el que lo vuelve el garante capaz de mantener la lógica democrática de ese “**horizonte de adquisición**”.

---

<sup>20</sup> Hunt, Lynn. *La invención de los Derechos Humanos*. Tusquets. Barcelona. 2009

**XIII.** ¿Qué se quiere decir cuando se define a la institucionalización como garante de un proceso de adquisición de derechos? En un sentido específico se parte de Abramovich y Courtis, quienes definen a las garantías como “mecanismos o técnicas de tutelas de los derechos destinados a asegurar su efectividad”<sup>21</sup>. Pero esta definición puntual da pie a un abanico muy amplio de obligaciones estatales que comprenden, entre otras, la positivación de normas y procedimientos para su cumplimiento, la aplicación de políticas específicas (que incluyen su fuente de financiamiento y sus correspondientes sistemas de medición de impacto), la ampliación y fortalecimiento de áreas burocráticas especializadas y, fundamentalmente, la extensión a todos los niveles jurisdiccionales.

Este último elemento (la ampliación jurisdiccional) es de particular importancia en un país de estructura federal como la Argentina, donde un conjunto de temáticas directamente vinculadas a los Derechos Humanos, corresponden en distintas medidas, a funciones no delegadas por los Estados Provinciales al Gobierno Nacional.

En ese sentido resulta particularmente interesante hacer notar dos tendencias paralelas a la consolidación de la jurisdicción nacional.

Por un lado la construcción de estructuras equivalentes a niveles provinciales, que se encuentran en un proceso de fortalecimiento progresivo. En efecto, al comienzo de la última década eran pocas las provincias que tenían algún tipo de área específica de gobierno en Derechos Humanos. Actualmente las veintitrés provincias y la C.A.B.A. cuentan con ellas (si bien su jerarquía varía desde Ministerio hasta algún caso de simple Dirección Provincial, correspondiendo en su mayoría a Secretarías o Subsecretarías). Asimismo, este fortalecimiento generó a nivel nacional un relanzamiento y un mayor nivel de actividad del Consejo Federal de Derechos Humanos, acompañado por los primeros intentos de conformación de Consejos Regionales.

Por otra parte, comienza a notarse un mayor involucramiento de las jurisdicciones locales. Si bien este proceso tiene aún un desarrollo incipiente, merece destacarse que existen ya provincias que han definido una política específica en este sentido: tal el caso de Santiago del Estero, que impulsó en 2012 la creación de Oficinas Municipales de Derechos Humanos, estructura que realizó -en fecha tan reciente como junio de 2013- su primera reunión de Consejo Provincial de Derechos Humanos.

Curiosamente, este último proceso (producto de la internalización de la problemática a nivel territorial/local) se viene realizando en paralelo con los debates, propuestas y recomendaciones llevadas a cabo por la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en torno a la necesidad de avanzar desde Planes de Acción Nacionales hacia Planes Locales de Derechos Humanos. América Latina ha sido seleccionada para el impulso inicial de esta política (Primer Encuentro Internacional sobre Planes de Acción en Derechos Humanos, Río 2012)<sup>22</sup>.

**XIV.** ¿Qué ventajas presenta incorporar proactivamente a las jurisdicciones locales como una nueva meta institucional de las políticas públicas?

Básicamente este nuevo espacio busca acercar los derechos a la gente y acercar la gente a los derechos. Busca rendir cuenta de esos dos elementos de calidad democrática que se han señalado

---

<sup>21</sup> Abramovich y Courtis (2006) en Ministerio de Justicia y Derechos Humanos: “Derechos Humanos y Organizaciones de la Sociedad Civil”, 2012.

<sup>22</sup> Declaración de Río de Janeiro sobre Planes y Programas de Acción en Derechos Humanos en América Latina. Río de Janeiro, Brasil. 30 y 31 de agosto 2012.

como nucleares: **participación política e inclusión social**. Lo local aparece así como el escenario donde concretar estas propuestas. Téngase en cuenta que, al ser ese escenario local el territorio, es la primera línea de contacto cotidiano y permanente entre la Sociedad y el Estado, ello facilita:

- Permitir en forma directa el acceso a derechos.
- Profundizar los niveles de ciudadanía.
- Fortalecer la capacidad de gestión de demandas
- Impulsar espacios de diálogo y acción conjunta entre Sociedad y Estado.
- Anticipar y/o gestionar conflictos.
- Mejorar el control en la asignación de recursos y bienes sociales.
- Desarrollar instrumentos y áreas de gestión participativos y/o conjuntos.
- Aumentar los niveles de transparencia de la gestión.
- Transferir capacidades organizativas a las Organizaciones Sociales.
- Incrementar las posibilidades de medición de impacto de las políticas públicas.

¿Es aquí, en la práctica local, dónde se logra cerrar el círculo entre los principios del sistema universal y la práctica concreta de los Derechos Humanos? Sí, al menos al decir de la Presidenta del Comité Redactor de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

*“En definitiva ¿dónde empezamos los Derechos Humanos universales? Pues en pequeños lugares, cerca de nosotros, en lugares tan próximos y tan pequeños que no aparecen en los mapas. Pero eso son los lugares que conforman el mundo del individuo: el barrio en que vive, la escuela o la universidad en que estudia, la fábrica, el campo o la oficina en que trabaja. Esos son los lugares en que cada hombre, mujer y niño busca ser igual ante la ley, en las oportunidades, en la dignidad sin discriminación. Si esos derechos no significan nada en esos lugares, tampoco significan nada en ninguna otra parte. Sin una acción decidida de los ciudadanos para defender esos derechos a su alrededor, no se hacen progresos en el resto del mundo.”<sup>23</sup>*

---

<sup>23</sup> Roosevelt, Eleanor. “In your hands: a guide for community actions for the tenth anniversary of the Universal Declaration of Human Rights”. New York, 27/03/1958.