

## **Progresividad o regresividad en materia de derechos económicos sociales y culturales. Claves para pensar Nuestramérica (2015 – 2019)**

**Jerónimo Guerrero Iraola**

Universidad Nacional de La Plata (Argentina)

**Carlos Giordano**

Instituto de Investigaciones en Comunicación;  
Facultad de Periodismo y Comunicación Social;  
Universidad Nacional de La Plata (Argentina)

### **Resumen**

Los procesos sociales, económicos, políticos y, en definitiva, culturales que vive Latinoamérica en general y la República Argentina en particular deben llevar a indagar en torno a la necesidad de crear un “mapa del ejercicio de los derechos”. En relación con los derechos económicos, sociales y Culturales deben promoverse instancias colectivas de planificación, diseño y análisis de impacto que habiliten el debido contralor popular. Lo expuesto signado por el principio de “no regresividad” como norte ineludible en materia de promoción y protección de derechos fundamentales.

En dicho contexto, las universidades detentan un rol fundamental en el diseño prospectivo de las estrategias y resortes para la consecución de los fines desarrollados.

**Palabras clave:** derechos económicos, sociales y culturales; no regresividad; mapa de ejercicio de derechos; universidad; estado.

**Artículo recibido:** 31/03/16; **evaluado:** entre 20/04/16 y 20/05/16; **aceptado:** 16/06/16.

## La asunción de un retraso

Ayer nomás escribimos un borrador de este artículo que hoy estamos re presentando con advertencias concretas sobre su aparente “idealismo” político. En efecto, el 23 de diciembre de 2015, con algunas alarmas ya en franco encendido ensordecedor, dispusimos la descripción de un escenario tan evidente como de necesaria consolidación identitaria en materia política si de la Argentina se trataba.

A poco más de tres meses la estructuración del reordenamiento administrativo de los diferentes niveles de gobierno en nuestro país hace aún más perentoria la publicación de esta reflexión alarmada pero también esperanzada en su efectividad prospectiva.

Sólo a fin de graficar las afirmaciones aquí vertidas, traemos los datos arrojados por el informe Despidos, suspensiones y represión como dato distintivo del plan ajuste de marzo de 2016, elaborado por el Observatorio del Derecho Social de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA Autónoma):

Entre el 1º de diciembre y el 4 de marzo hemos relevado 68.563 despidos colectivos y amenazas de despidos, de los cuales 37.627 se produjeron en el sector público y 30.936 en el sector privado. Este es un relevamiento de mínima, ya que no incluye aquellas denuncias que fueron realizadas por dirigentes sindicales en términos generales, pero que también dan cuenta de la pérdida de decenas de miles de puestos de trabajo. Por otra parte, cabe destacar que se trata de despidos y amenazas colectivos, que han sido denunciados por las organizaciones sindicales o por los propios trabajadores, por lo que tampoco están relevadas las pérdidas de puestos de trabajo que no llegan a difundirse públicamente y que, por distintas razones, encuentran mayores obstáculos para ser resistidas sindicalmente (Observatorio del Derecho Social de la Central de Trabajadores de la Argentina -CTA Autónoma-, 2016).

Decíamos ayer que la tensión de las gobernanzas nuestro americanas en materia de Derechos había tenido en los últimos doce años de la República Argentina un faro en materia de promoción y protección de los derechos humanos. Un faro y algunas acciones consecuentes.

Por supuesto que, advertíamos, aún persistían inequidades y violaciones, en ese orden, lo que no era menor para la continuidad de las reparaciones, las denuncias, la vigilancia y la restitución así como la promoción y reconocimiento de los derechos de las víctimas individuales y colectivas. Lo que aún persistía con fragancia (por ejemplo el acceso al hábitat o a los servicios vitales básicos como el agua y la alimentación) debía ordenar las prioridades al momento de diseñar y ejecutar las políticas públicas, siempre y cuando los horizontes del Estado (en sus distintos niveles) preservasen el sentido humano pleno de los derechos de todos en equidad e igualdad.

Es decir, remarcábamos la plena exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), aunque era cierto que los instrumentos que rigen la materia, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (sistema universal) o el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de DESC (sistema interamericano), utilizan la cláusula gatillo “hasta el máximo de los recursos disponibles”, lo que en los hechos se podía argüir como excusa estatal o gubernamental para poner freno a la ampliación de derechos.

La dicotomía entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales fue consagrada desde los trabajos preparatorios de los dos Pactos de Naciones Unidas y sobre todo en la decisión tomada por la Asamblea General en 1951 de elaborar no uno sino dos instrumentos que tratasen respectivamente de las dos categorías de derechos. Se basaba en la idea de que los derechos civiles y políticos eran susceptibles de aplicación “inmediata”, requiriendo obligaciones de abstención por parte del Estado, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales eran implementados por reglas susceptibles de aplicación progresiva, requiriendo obligaciones positivas (Cançado Trindade, 1994)

A su vez, seguíamos diciendo ayer, resultaba indispensable partir de la premisa puntualizada por los autores Víctor Abramovich y Laura Pautassi:

Paulatinamente se va ganando mayor consenso en América Latina en relación con la necesidad de pensar a las políticas públicas en general, y a las políticas sociales en particular, como parte de las obligaciones estatales para el cumplimiento efectivo de los derechos humanos. Tal enfoque supera la visión de las políticas sociales bajo una lógica signada por la oferta de beneficios de tipo asistencial, que pueden o no ser asumidos por el propio Estado, para dirigirse hacia la definición de las obligaciones que son responsabilidad del Estado, mediante los distintos instrumentos que tiene a su alcance. Estas nuevas políticas pretenden superar décadas en la consideración de las personas como meros “beneficiarios” de programas sociales de corte asistencial para pasar a su valoración en tanto titulares plenos de derechos. (Abramovich y Pautassi, 2009).

Lo expuesto arroja, además, disparadores interesantes para nuevas investigaciones sobre el tratamiento que se da al ejercicio de derechos fundamentales en los medios de comunicación o también desde algunas agencias del Estado, desde donde se puede apreciar una visión o caracterización de corte asistencial (1), contraria a las obligaciones internacionales y constitucionales que rigen la materia.

### **La posibilidad de una oportunidad**

Proponíamos que las lecturas de los diferentes instrumentos debían realizarse en forma sistémica es decir, apreciando la totalidad de los textos que, en el caso argentino, constituían la ley positiva vigente. En este sentido, aparecía entonces un principio fundamental para comprender la dimensión de derechos: la progresividad.

En la práctica, el principio de progresividad implica tender siempre a la ampliación de derechos utilizando como piso o plataforma de lanzamiento el estado de consagración o ejercicio (no siempre los derechos consagrados son efectivamente ejercidos) para desde allí continuar con el diseño y ejecución de políticas públicas que tiendan a ampliar el mentado espectro. La complementación del principio en cuestión es la obligación de no regresividad. En este punto resulta vital asumir que no sólo los Estados deben tender a ampliar derechos sino que además deben abstenerse de restringir o vedar el ejercicio de aquellos ya consagrados.

Aquí inscribimos entonces (ayer) la clave para pensar nuestra América en el ciclo 2015 2019. Anotábamos que sería oportuno exigir a los gobiernos que exhiban las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales con las que asumieran para poder someterlas a debates públicos. La comparativa de cada realidad nacional respecto de su propia historia pero también en su integración regional nos daba (y nos daría) elementos de análisis profundos y contundentes para la acción investigativa, la normativa, la legislativa, la prospectiva, la crítica y la propositiva, sobre todo en el desempeño de evaluación y apreciación del destino de las políticas implementadas, en implementación y a implementar.

Encausar el debate desde una perspectiva de derechos (que para los Estados implica obligaciones asumidas hasta constitucionalmente, más allá de los compromisos internacionales) nos permitiría no sólo contraponer los modelos de aplicación sino también referenciarlos con los desarrollos económicos, sociales y culturales deseados y prospectados.

En palabras de la CEPAL encontrábamos que:

(...) un desarrollo basado en la ciudadanía social conlleva, como acuerdo fundamental, la decisión de una sociedad de vivir entre iguales, lo que no implica homogeneidad en las formas de vivir y pensar, sino una institucionalidad incluyente que garantiza a todos las mismas oportunidades de participar en los beneficios de la vida colectiva y en las decisiones que se toman respecto de cómo orientarla. En este sentido, la pobreza no es solo una condición socioeconómica caracterizada por la falta de acceso a los mínimos considerados en una escala de necesidades básicas o la falta de participación en el progreso colectivo debido a la brecha entre el ingreso de los pobres y el ingreso medio de la sociedad; ser pobre o excluido es sobre todo carencia de ciudadanía o condición preciadana, en la medida en que se niega la titularidad de derechos sociales y de participación (CEPAL, 2006).

Decíamos que la inmediata definición y construcción de indicadores en esta perspectiva nos permitiría realizar evaluaciones de impacto de las políticas públicas de los gobiernos, de modo tal de exigir y garantizar gestiones con desarrollos progresivos en materia de derechos integrales, o la denuncia de sus lesiones o violaciones.

El ejemplo del pasado reciente en la gobernanza político jurídica argentina marca el sentido del paradigma y el piso de cumplimiento. Su plena vigencia implicaba asumir una ardua labor a futuro respecto de su ampliación. Pensar en contrario implica vulnerar derechos fundamentales, decíamos. Suspender o retrotraer derechos pensando en ulteriores reposiciones de los mismos vía “derrame” siguen constituyendo opciones no viables si se aborda desde el criterio de la igualdad y la manda de construcción de una ciudadanía social.

Aquel escrito (este mismo) no ha perdido capacidad prospectiva ni contundencia premonitoria, solo que el futuro que se percibía como amenaza fáctica ya ha llegado con exhaustividad y precisión. Es decir, ahora no se trata de “idealizar” situaciones de derecho sino de recuperar la capacidad material de hacerlos nuevamente instrumentos de independencia democrática, paz soberana y justicia social... como ayer.

Entendemos en este punto que bajo argumentos de corte “modernizador” (2) (¿posmodernizador?), se han retrotraído circunstancias relativas al ejercicio de derechos consagrados. En efecto, la idea de eficiencia es un signifiante a partir del que pueden instrumentarse distintas medidas con diversos propósitos.

Aquí resulta imprescindible poner el énfasis sobre la cláusula gatillo “hasta el máximo de los recursos disponibles”, que emplaza como eje nodal la cuestión relativa a la eficiencia estatal. En efecto, la posibilidad efectiva de maximizar el impacto de los recursos destinados por el Estado al diseño e implementación de políticas públicas se torna central en aras de cumplimentar con las mandas contenidas en los instrumentos internacionales.

Sin embargo, la eficiencia por sí sola no dice mucho. Es un modo, un medio, una forma cuya vacuidad de origen puede llevarla a forjarse en una útil y potente herramienta para el desmantelamiento del Estado. Por ello los Derechos Humanos, comprendidos en tanto perspectiva, permiten un abordaje teleológico y axiológico de la eficiencia. Al respecto, Daniel Vázquez y Domitille Delaplace (2011) han afirmado:

Las políticas públicas tienen como principal objetivo dar racionalidad al uso de recursos escasos en el cumplimiento de las actividades estatales en cada una de las partes que integran el ciclo de vida. Parece no importar qué es lo que el Estado tenga que hacer, lo que interesa es que lo haga bien, que lo haga de forma eficiente. Estos son principios de forma, más no de fondo, nada nos dicen sobre cuáles son las actividades que corresponden al Estado, cuáles deben dejarse en manos del mercado y cuáles son los valores substanciales que deben realizarse a través de la

actividad estatal. En cambio, la perspectiva de Derechos Humanos pone énfasis en las obligaciones internacionales que ha asumido el Estado y que deben quedar claramente plasmadas y cumplimentadas en sus políticas públicas sin importar cómo lo haga. Desde esta perspectiva la relación parece evidente: los fines los pone la perspectiva de Derechos Humanos, los medios los propone la Nueva Gestión Pública (Vázquez y Delaplace, 2011).

De esta forma el juego armónico entre figura y fondo debe llevar a poner el énfasis en determinadas preguntas, a saber: ¿qué?, ¿cómo?, ¿con quiénes? y ¿para qué?, de lo contrario no se estaría cumpliendo con obligaciones internacionales y se estaría enarbolando la bandera de la eficiencia como justificativo de medidas que, incluso, pueden ser de corte regresivo. Allí es donde el enfoque de derechos (o perspectiva de derechos) debe ser situado en el centro de la escena. Para comprender aún mejor:

Para Ludwing Güendel (2003:2) «la discusión jurídica y los esfuerzos por traducir las normas [internacionales de derechos humanos] en acciones de política institucional y de control social es lo que se ha denominado como el enfoque de los derechos». Cuando una política pública evidencia «la articulación racional de acciones y omisiones del Estado, basadas en las obligaciones contraídas voluntariamente por [...] [este] a través de distintos instrumentos de derechos humanos y en la definición participativa de los principales problemas y necesidades» de la sociedad (González Plessmann, 2004a) estamos en presencia del enfoque de derechos (Giménez Mercado y Valente Adarme, 2010).

Como puede apreciarse, políticas públicas, gestión y desarrollo forman una trama compleja, indivisible e interdependiente cuyo ligamen está dado por la perspectiva de Derechos Humanos. En materia de derechos económicos, sociales y culturales estos anteojos, que arrojan un particular modo de ver, deben explicitarse en su máxima expresión, dado que aún pareciera que su carácter obligatorio es puesto en discusión.

Se torna entonces imprescindible exhortar a los gobiernos, desde las universidades públicas, a que realicen un “mapa del ejercicio de los derechos” que consigne no sólo la dimensión relativa a su nivel de promoción, vigencia y ejercicio sino que consigne parámetros relativos a las llamadas “4A”, a saber: asequibilidad (disponibilidad), accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.

Las universidades adquieren así un plusvalor en la discusión por la progresividad regresividad de los derechos, dado que permiten discusiones transdisciplinarias e, incluso, intergeneracionales lo que sin lugar a dudas resulta un elemento vital para fertilizar las vinculaciones entre las acciones de la enseñanza, la investigación transferencia y la extensión

como dimensiones propias de los diálogos de estas con el pueblo y sus vinculaciones con otras áreas del Estado.

El estado de desarrollo actual demanda del complejo universitario una actitud proactiva, la asunción de nuevos roles que habiliten a funcionar como promotor de acciones o también como límite a extralimitaciones estatales que impliquen retrotraer derechos. Lo expuesto es en virtud de la potencialidad que supone contar con docentes, investigadores transferencistas, estudiantes, extensionistas y no docentes, entre otros actores, que no sólo permiten pensar la acción sino que nutren el escenario en lo relativo a la conformación de diagnósticos y propuestas de transformación.

Es necesario construir indicadores seriados y verificables. El “mapa de los derechos” es una deuda de nuestra democracia, es una necesidad patente en todas las agendas que propendan a la consolidación de la justicia social. Los Derechos Humanos en general y los económicos, sociales y culturales en particular requieren de instrumentos y mecanismos que permitan el contralor popular: en la elaboración de políticas públicas, en la confección de los presupuestos. El pueblo y sus instituciones deben poder contar con herramientas para auditar a los gobiernos en lo que concierne al ejercicio de sus derechos.

Por fin retomamos nuestra propia liturgia autocrítica reafirmando, hoy como ayer, en aquel borrador de referencia, con la misma convicción que hoy: la progresividad en materia de DESC se instituye así en una potente herramienta para pensarnos y producir su consolidación nuestroamericana. Nada más pero nunca menos.

## Notas

(1) Hablamos aquí de la idea de “plan social” sobre políticas concretas que tienden a la ampliación de derechos fundamentales.

(2) La creación mediante Decreto 13/2015 del Ministerio de Modernización ha actuado en consonancia con lo aquí expresado.

## Bibliografía

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

- Cançado Trindade, A. (1994), "La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales", *Estudios básicos de Derechos Humanos I. IIDH Serie Estudios de Derechos Humanos*, Editorial IIDH, San José de Costa Rica.
- CEPAL (2006), "La Protección Social de Cara al Futuro: Acceso, Financiamiento y Solidaridad, El Desarrollo Centrado en Derechos y el Pacto para la Protección Social. Capítulo I", *Trigésimo primer periodo de Sesiones*, Montevideo, disponible en: <www.cepal.org>.
- Gímenez Mercado, C. y X. Valente Adarme (2010), "El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes", *Cuadernos del CENDES* 27 (74).
- Güendel, L. (2003), *Por una gerencia social con enfoque de derechos*, disponible en: <www.iigov.org/documentos/? p=3\_0108>.
- González Plessmann, A. (2004), *Los derechos humanos como centro de las políticas públicas: apuntes teóricos y prácticos*, Provea, Caracas.
- Observatorio del Derecho Social de la Central de Trabajadores de la Argentina (Cta Autónoma) (2016), "Despidos, suspensiones y represión como dato distintivo del plan de ajuste", disponible en: <http://www.obderechosocial.org.ar/docs/despidos\_tercerdoc.pdf>.
- Vazquez, D. y D. Delaplace (2011), "Políticas Públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción", *Revista Sur* 8 (14).