

LAURA PAUTASSI
organizadora



Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social

Debates actuales en la Argentina

Editorial Biblos
Investigaciones y ensayos

Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social

Debates actuales en la Argentina

Laura Pautassi (organizadora)
Pilar Arcidiácono
Ana María Bestard
Mario Gerlero
Esther Levy
Emiliano Litardo
Laura Royo
Carla Zibecchi

Editorial Biblos
Investigaciones y ensayos

Índice

Presentación	9
Capítulo 1 El enfoque de derechos y la inclusión social Una oportunidad para las políticas públicas <i>Laura Pautassi</i>	27
Capítulo 2 Inclusión social y perspectiva de derecho: el aporte de la Sociología Jurídica <i>Mario Gerlero</i>	67
Capítulo 3 Exigibilidad de los DESC en el ámbito de la jurisprudencia y su importancia en la elaboración de las políticas públicas <i>Ana María Bestard y Laura Royo</i>	93
Capítulo 4 Respuestas frente a la pobreza en la Argentina y enfoque de derechos: ¿una combinación posible? <i>Pilar Arcidiácono</i>	127
Capítulo 5 La educación en los programas sociales de asistencia al empleo ¿Ejercicio de un derecho? <i>Esther Levy</i>	159
Capítulo 6 Programas sociales y responsabilidades de cuidado infantil: un abordaje desde las estrategias de los actores <i>Carla Zibecchi</i>	179

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

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 superar 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 maestrands, 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



Laura Pautassi (organizadora) / Pilar Arcidiácono
Ana María Bestard / Mario Gerlero
Esther Levy / Emiliano Litardo
Laura Royo / Carla Zibecchi

Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social

Debates actuales en la Argentina

La demanda de inclusión social, fruto de una sociedad como la argentina, marcada por situaciones de profunda desigualdad, requiere sin duda de derechos reconocidos pero también de políticas públicas que incorporen los intereses y las necesidades de los sectores sociales atravesados por la desigualdad de clase, género y orientación sexual, y que promuevan la comunicación entre los actores sociales y políticos protagonistas en un escenario que haga posible la construcción de redes y espacios públicos de consenso. Para ello, este volumen ofrece un abordaje desde el denominado “enfoque de derechos” que considera que el marco conceptual brindado por los derechos humanos ofrece un sistema coherente de principios y pautas aplicables en las políticas de desarrollo, por lo que resulta de particular interés analizar en qué medida existe una incorporación del mismo a las políticas económicas y sociales aplicadas en la Argentina posreforma (2002-2009). A partir de este marco conceptual, los distintos capítulos analizan diferentes sectores que integran el conjunto de políticas sociales y, además, ponen a disposición recomendaciones para la intervención en esas áreas con el objetivo de promover consensos hacia la construcción de una sociedad más igualitaria, más justa, más democrática.