

El derecho como práctica social y el rol de las políticas públicas



PROGRAMA DE FORMACIÓN
EN ÁREAS DE VACANCIA
DE LA ABOGACÍA

2017

El derecho como práctica social y el rol de las políticas públicas



PROGRAMA DE FORMACIÓN
EN ÁREAS DE VACANCIAS
DE LA ABOGACÍA

2017

ISBN: en trámite

El derecho como práctica social y el rol de las políticas públicas

1ra. edición: diciembre de 2018

Editado por Ediciones SAIJ de la Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Sarmiento 329,

C.P. 1041AFF, C.A.B.A.

Correo electrónico: ediciones@saij.gob.ar

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre

y gratuita en: www.bibliotecadigital.gob.ar

Los artículos contenidos en esta publicación son de libre reproducción en todo o en parte, citando la fuente.

Distribución gratuita. Prohibida su venta.

DIRECTOR

CARLOS M. CÁRCOVA

ÍNDICE

página

Presentación. Anabella Lucardi	1
El ciclo de las políticas públicas aplicado a cuestiones jurídicas de relevancia.	
Anabella Lucardi y Milagros Rayes.....	3
1. Programa	3
2. Material para docentes	8
3. Material didáctico orientado a la enseñanza y formación de los alumnos.....	12
Perfiles y capacidades profesionales relevantes en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales. Martín Aldao	37
1. Programa	37
2. Manual para docentes	42
3. Material didáctico orientado a la enseñanza y formación de los alumnos	45
El derecho de acceso a una vivienda adecuada y el rol de las políticas públicas. Gustavo Caramelo, Germán Hiralde y Sebastián Tedeschi	61
1. Programa	61
2. Material para docentes	66
3. Material para estudiantes	73
Agencias judiciales, políticas públicas y acceso a la justicia.	
Marina Goralí, Roberto Campos, Alejandra Pagotto y Tomás Puppío	77
1. Programa	77
2. Manual para docentes	81
3. Material didáctico para alumnos	86

Promoción de políticas públicas en materia de cambio climático y la protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Juan Pablo Vismara y

Fernando Valsangiacomo	101
1. Programa	101
2. Manual para el docente	107
3. Bibliografía.....	116

Políticas públicas de seguridad social: riesgos sociales, derechos y protección social. Mariano Cardelli, Roberto Guaresti, Elizabeth Ledembuz

y Patricia Larrainzar.....	127
1. Programa	127
2. Manual para docentes:	133
3. Material didáctico para los alumnos: hoja de ruta y ejes de cada una de las clases.....	137

Políticas públicas de migración y asilo. Diego Morales y Pablo Asa.....
 143 |

1. Programa	143
2. Manual para docentes	147
3. Material didáctico para estudiantes	149

Referencias bibliográficas.....
 153 |

PRESENTACIÓN

ANABELLA LUCARDI^(*)

El presente proyecto aborda las políticas públicas como contenido transversal de una serie de módulos temáticos para ser implementados en cursos regulares de la carrera de abogacía.

En este sentido, y bajo dicho paradigma, se seleccionaron siete enfoques desde donde observar y analizar la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas en cuestiones jurídicas de relevancia. La premisa es que se trata de temáticas novedosas, donde el derecho requiere de otras ramas de las ciencias sociales para brindar respuestas acordes a los desafíos que el campo plantea.

El trabajo que en esta oportunidad presentamos se propone profundizar la relación entre las prácticas jurídicas y las ciencias sociales en general, para construir una mirada multidisciplinaria que permita a los estudiantes de la carrera de abogacía dar cuenta de las problemáticas que plantea la sociedad compleja de nuestro tiempo.

La propuesta de formación que aquí se construye –y cuyo resultado son un conjunto de contenidos derivados de una serie de enfoques particulares para ser implementados, cada uno de ellos, como módulos de contenidos transversales– enfatiza la dimensión pública del área jurídica, promoviendo en los futuros operadores jurídicos una clara conciencia de sus responsabilidades respecto de la comunidad y un compromiso con los valores republicanos y democráticos.

Así, entonces, el contenido de las propuestas formativas está dado por un conjunto de campos temáticos –algunos de corte general, que brindan un marco de análisis integral de las políticas públicas; y otros de índole más

(*) Secretaria del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Avellaneda.

específico, que vinculan áreas clásicas del derecho con emergentes actuales-, en los que el abordaje desde la óptica de las políticas públicas resulta crucial a la hora de contemplar la garantía de los derechos.

Cada propuesta cuenta con el programa de la materia, el material didáctico orientado a la enseñanza y formación de los alumnos, y un manual orientado a los docentes.

Los campos temáticos son los siguientes:

- 1) El ciclo de las políticas públicas aplicado a cuestiones jurídicas de relevancia.
- 2) Perfiles y capacidades profesionales relevantes en el campo de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).
- 3) El derecho de acceso a una vivienda adecuada y el rol de las políticas públicas.
- 4) Agencias judiciales, políticas públicas y acceso a la justicia.
- 5) Promoción de políticas públicas en materia de cambio climático y la protección de los DESC.
- 6) Políticas públicas de seguridad social: riesgos sociales, derechos y protección social.
- 7) Políticas públicas de migración y asilo.

CAPÍTULO 1

EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS APLICADO A CUESTIONES JURÍDICAS DE RELEVANCIA

ANABELLA LUCARDI - MILAGROS RAYES

1. Programa

1.1. Fundamentación

El estudio del rol del Estado y la Administración Pública se nos presenta necesario cuando queremos estudiar el proceso de elaboración de las políticas públicas. Resulta inexcusable para dicho objetivo tratar de desentrañar algunos preceptos que nos permitan comprender de forma integral aquello que sucede cuando pensamos cuál es el rol que desempeña el Estado dentro de nuestra sociedad y qué respuestas ensaya toda vez que se presentan conflictos sociales.

En este sentido, el Estado no puede concebirse como una entidad monolítica al servicio de un proyecto político invariable, sino que debe ser visualizado como un sistema en permanente flujo, internamente diferenciado, sobre el que repercuten también diferencialmente demandas y contradicciones de la sociedad civil (Oszlak, 1980; Oszlak, 1977). Asimismo, se ha organizado de forma tal que su estructura se puede entender como un sistema sociotécnico integrado, el cual se constituye para dar paso a la realización de proyectos y objetivos específicos que buscan satisfacer necesidades, tanto internas como externas a dicha organización. Las organizaciones estatales poseen recursos, tanto materiales como humanos y se encuentran insertas en una estructura que está determinada por la división del trabajo existente, la coordinación entre sus integrantes, un contexto de restricciones y una cultura organizacional que las engloba (Schlemenson, 1998; Arellano Gault, 2004; Cohen & Franco, 1992; Isuani, 2012). En suma, la tarea de organizar consiste en estructurar de

forma cierta la división del trabajo y establecer una serie de mecanismos que permitan integrar lo diferenciado y coordinar hacia la unidad de contribuciones diversas y múltiples.

En este marco, haremos especial hincapié en la función administrativa del Estado, considerando a la Administración Pública como “el conjunto de organizaciones que forman parte del Estado y cuyos objetivos son los de servir de instrumento para la ejecución de sus políticas, con independencia de la forma jurídica adoptada” (Martínez Nogueira, 1995, p. 2). En efecto, la acepción de política pública remite no solo al Estado, sino también a sus articulaciones con la sociedad, a la Administración Pública y a las actividades concretas que desempeña. Es por ello que, si bien las políticas públicas se encuentran al resguardo del Estado, buscan generar consecuencias en la sociedad y por eso es necesaria la participación activa de la administración pública.

En virtud de lo expuesto, las políticas públicas son consideradas como el resultado de procesos sociohistóricos, nunca exentos de conflictos, donde se imbrican múltiples dimensiones: económica, política, ideológica y social. En este marco, es necesario reflexionar sobre los impactos que estas decisiones producen en el devenir histórico de la vida social. Asimismo, no es posible pensar a las políticas públicas sin un marco lógico de análisis que pueda ser aplicado a cuestiones jurídicas que naturalmente delimitan los comportamientos sociales. Dicho marco lógico nos permite comprender cabalmente el “ciclo de acción”, que aborda lo que se conoce como una cuestión socialmente problematizada (Oszlak & O’Donnell, 1984).

El estudio de la política pública se revela más sofisticado que el mero *racconto* de medidas tomadas en el ámbito público, ya que aquella se trata de un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras. A ello refiere Aguilar Villanueva (1993) cuando expresa que:

... la noción de *policy process* es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política.

Las etapas del proceso denotan solo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica, las “etapas” pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse (p. 15).

Lo expuesto vuelve prácticamente imposible pensar a la política pública de forma desagregada, si bien analíticamente se nos presenta cada etapa separada una de la otra, en todos los casos existe una fuerte interdependencia entre las fases que componen el ciclo de acción pública. Adicionalmente,

dicho autor entiende a “la política pública como un doble sentido del curso de acción: es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No solo lo que el gobierno dice y quiere hacer. También lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones”. Por una parte, la política que se decide y se quiere llevar a cabo es básicamente un conjunto medianamente interrelacionado de acciones que, en razón de los recursos con los que cuentan los actores, los medios que emplean y las reglas que siguen, es considerado idóneo y eficaz (o eficiente) para realizar el estado de cosas preferido. Es entonces, “una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores” (Aguilar Villanueva, 1996, pp. 25 y 26).

1.2. Propuesta pedagógica

Se propone el desarrollo de 4 (cuatro) módulos para comprender de forma global el rol del Estado y la Administración Pública en función del análisis integral de la política pública como hecho social. Dicho análisis nos permitirá posteriormente aplicar los conceptos trabajados en dos procesos históricos que tuvieron lugar en la Argentina reciente, estos son el neoliberalismo y posneoliberalismo.

Para ello hemos estructurado los módulos mencionados de la siguiente manera: el primer módulo constará de la presentación del concepto y rol del Estado y de la Administración Pública como actor relevante en la articulación de las políticas públicas en la agenda estatal. Durante el segundo módulo desarrollaremos de forma exhaustiva el concepto de políticas públicas: ciclo vital que recorre la política pública, y proceso complejo y dinámico que está en constante movimiento. Asimismo, nos serviremos del estudio de los instrumentos necesarios para la elaboración de las políticas públicas, cuestión que se presenta como fundamental si queremos conocer en profundidad qué entendemos por capacidades estatales. A partir del tercer módulo comenzaremos a desandar el camino lógico que recorre la política pública como tal (formulación, implementación, monitoreo y evaluación). Finalmente, el cuarto módulo nos servirá para aplicar lo aprendido en los tres módulos anteriores y comprender cómo ha sido el rol del Estado y qué políticas públicas se llevaron a cabo durante los procesos neoliberal y posneoliberal en Argentina, proceso que abarca temporalmente desde la década del 70 hasta fines del 2015.

1.3. Contenidos mínimos

- 1) El rol del Estado y la Administración Pública.
- 2) El concepto de políticas públicas.
- 3) Elaboración de políticas públicas. Formulación. Implementación. Evaluación.
- 4) El Estado y las políticas públicas durante el proceso neoliberal y posneoliberal en Argentina.

1.4. Metodología

Se propone llevar a cabo la actividad en el marco del dictado de 4 (cuatro) clases que abran la posibilidad de realizar un trabajo interactivo entre las docentes con la modalidad de debates abiertos sobre las problemáticas señaladas precedentemente. Para ello, será necesario que los alumnos y las alumnas cuenten con lecturas previas al dictado de cada clase y puedan exponer sus puntos de vista, como así también que realicen las guías de lecturas que estarán disponibles para cada clase.

1.5. Evaluación

Se evaluará el compromiso que cada estudiante demuestre en relación a la participación de los debates en cada clase, la realización de las guías de preguntas y la confección de un informe final que integre todos los módulos abordados.

1.6. Cronograma de actividades

Clase 1: El rol del Estado y la Administración Pública.

Presentación de la materia. Distribución del material.

Eje temático: “Aproximaciones al Estado y la Administración Pública”.

Textos:

- Abal Medina, J. M. (2012). El Estado. En J. M. Abal Medina y H. Cao (Comps.), *Manual de la administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel, pp. 29-67.
- Malamud, A. (2007). Estado. En L. Aznar y M. De Luca (Eds.), *Política. Cuestiones y problemas* (2ª ed.). Buenos Aires: Emecé.
- López, B. H.; Rubins, R. (2012). La administración pública nacional. En J. M., Abal Medina y H. Cao (Comps.) *Manual de la administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel, pp. 67-113.

Clase 2: Concepto de política pública como proceso.

Eje temático: “Las políticas públicas como herramienta para la resolución de las cuestiones sociales”.

Textos:

- Oszlak, O. & O´Donnell, G. (1976). Estado y Políticas Estatales en América Latina. *Documento CEDES/CLACSO*, (4), Buenos Aires.
- Isuani, F. (junio-diciembre, 2012): Instrumento de políticas públicas. Factores clave de la capacidad estatal. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (19), Santa Fe.

- Delgado Godoy, L. (2009). *Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión*. Castilla-La Mancha: Junta de las Comunidades de Castilla - La Mancha

Clase 3: Elaboración de políticas públicas. Formulación. Implementación y evaluación.

Eje temático: “El análisis de las políticas públicas. Etapas”.

Textos:

- Tamayo Saéz, M. (1997). El análisis de las políticas públicas (pp. 2-22). En R. Bañón & E. Carrillo, *La Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.
- Martínez Nogueira, R. (1995). *Análisis de Políticas Públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. México DF: Miguel Ángel Porrúa.

Clase 4: El Estado y las políticas públicas durante el proceso neoliberal y posneoliberal en Argentina.

Eje temático: “El rol del Estado y las políticas públicas en perspectiva comparativa entre el neoliberalismo y el posneoliberalismo. Diferencias y similitudes”.

Textos:

- **Bresser Pereyra, L. C.** (julio-septiembre, 1998). La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico*, 38(150).
- **Thwaites Rey, M.** (noviembre, 1999). Estado y sociedad. Ajuste estructural y reforma del estado en la Argentina de los 90. *Revista Realidad Económica*, (160), pp. 76-109.
- **Laguado, A. & Cao, H.** (mayo, 2015). Una administración pública para las sociedades posneoliberales en América Latina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), año 3.

1.7. Bibliografía complementaria

- **Aguilar Villanueva, L.** (1993). Estudio preliminar. *La implementación de las Políticas Públicas*. México DF: Porrúa.
- **Cohen E. & Franco, R.** (1992). *Evaluación de proyectos sociales*. México DF: Siglo XXI.
- **Cohen E. & Martínez, R.** (2002). *Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales, División de Desarrollo Social*. Buenos Aires: Cepal.
- **Feibstein, O.** (mayo-junio, 2007). Evaluación pragmática de políticas públicas. *Revista ICE*, (836).

- **Martínez Nogueira, R.** (2000). *Evaluación de la gestión universitaria. Informe preparado para la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria*. Buenos Aires: Coneau.
- **Meny, I. & Thoenig, J. C.** (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- **Lindbom, Ch.** (1993). Todavía tratando de salir del paso. En L. Aguilar Villanueva, *La implementación de las Políticas Públicas*, Estudio preliminar. México DF: Porrúa.
- **Oszlak, O.** (1980). Estado, planificación y burocracia: los “procesos de implementación” de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericanas (pp. 205-231). En *25 aniversario del INAP 1955-1980*. México.

2. Material para docentes

2.1. Introducción

La metodología de trabajo seguirá la del formato de un seminario, lo cual implica una alta participación de los alumnos y las alumnas. Las clases estarán divididas en dos partes: teóricas y prácticas. En la parte teórica los y las docentes a cargo realizarán una presentación del tema y de los principales ejes de discusión contenidos en cada unidad. En la parte práctica se avanzará en el trabajo de discusión junto a los alumnos bajo una modalidad de discusión dirigida, en la cual debatirán principalmente en grupos conformados para tal fin y luego se hará una puesta en común al finalizar cada clase. Ello nos permitirá enriquecer el debate, discutiendo las diferentes ideas que hayan surgido previamente durante el trabajo en grupo. Asimismo, se espera que cada alumno y alumna traiga contestada la guía de preguntas que se les dará en cada clase para el tratamiento de la misma en la clase subsiguiente, con el objeto de que conozcan de antemano los lineamientos generales en que versan cada eje de discusión.

2.2. Cronograma

El cronograma está organizado en base a cuatro clases que tendrán dinámica de seminarios, en las cuales se desarrollarán expositivamente los contenidos, en debate constante con la bibliografía obligatoria para cada una de las clases. Asimismo, se ponderará el intercambio de ideas entre los y las estudiantes, y los y las docentes.

Clase 1: El rol del Estado y la Administración Pública.

Clase 2: El concepto de políticas públicas.

Clase 3: Elaboración de políticas públicas. Formulación. Implementación y evaluación.

Clase 4: El Estado y las políticas públicas durante el proceso neoliberal y posneoliberal en Argentina.

La actividad principal que se propone a los y las estudiantes en cada clase es la realización previa de las guías de preguntas que corresponderá a los textos para ser trabajados en cada clase, sin perjuicio de aquellas actividades que se puedan proponer en particular.

2.3. Desarrollo de clases

Clase 1: El rol del Estado y la Administración Pública.

Textos:

- **Abal Medina, J. M.** (2012). El Estado (pp. 29-67). En J. M. Abal Medina y H. Cao (Comps.), *Manual de la administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- **Malamud, A.** (2007). Estado. En Luis Aznar y Miguel De Luca (Eds.). *Política. Cuestiones y problemas* (2ª ed.). Buenos Aires: Emecé.
- **López, B. H.; Rubins, R.** (2012). La administración pública nacional (pp. 67-113). En J. M. Abal Medina y H. Cao (Comps.), *Manual de la administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel.

Lineamientos generales:

- Bienvenida y presentación del curso: se hará una breve introducción al curso, los temas principales a ser tratados y el modo de evaluación.
- Presentación del equipo docente y de los y las estudiantes. Comenzaremos el desarrollo de nuestro curso, preguntando a la audiencia qué entiende por Estado, qué importancia tiene en nuestra sociedad y qué clases de Estado conoce.
- Solicitaremos que armen grupos que servirán para la discusión en cada clase sobre el tópico del día. El trabajo en grupo que se llevará adelante en cada clase, tendrá por objeto tratar alguna cuestión relativa a los textos para ser discutida al interior de cada grupo y luego hacer una puesta en común y poner en debate las principales aproximaciones a las que llegue cada equipo.
- Distribución de los textos y de los días de presentación de cada tema en particular.

Desarrollo de la clase:

Eje temático: “Aproximaciones acerca del Estado y la Administración Pública”.

Los textos de los autores Juan Manuel (h) Abal Medina y Malamud Andrés nos brindarán un marco general para discutir el concepto de Estado moderno, sus orígenes, elementos, proceso histórico y las discusiones filosóficas en torno a su desarrollo en la sociedad actual. Creemos necesaria la discusión acerca del rol del Estado, pues ello nos permitirá comprender el marco en el cual se desarrollan las políticas públicas.

El texto de Lopez y Rubins nos ofrecerá un pantallazo histórico de la evolución y composición de la Administración Pública Nacional y el marco constitucional a través del cual la Administración argentina se fue desarrollando desde la conformación del Estado Nacional hasta el año 2001.

Clase 2: El concepto de políticas públicas.

Textos:

- **Oszlak, O. & O'Donnell, G.** (1976). Estado y Políticas Estatales en América Latina. Documento CEDES/CLACSO, (4).
- **Isuani, F.** (junio-diciembre, 2012). Instrumento de políticas públicas. Factores clave de la capacidad estatal. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (19), 2012.
- **Delgado Godoy, L.** (2009). *Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión. Castilla-La Mancha: Junta de las Comunidades da Castilla-La Mancha.*

Desarrollo de la clase:

Eje temático: “Las políticas públicas como herramienta para la resolución de las cuestiones sociales”.

Los textos propuestos para este encuentro servirán para el análisis general de la política pública como hecho social. Para ello, comenzaremos a desarrollar las principales ideas esbozadas por los autores Oszlak y O'Donnell; ambos nos acercan un nuevo modelo para comprender el ciclo vital que recorre la política pública en tanto proceso complejo y dinámico que está en constante movimiento. Complementariamente, se trabajará con el texto de la autora Delgado Godoy desde su perspectiva del proceso de retroalimentación, el cual supone que la política pública no se extingue con la evaluación de sus resultados, sino que puede dar lugar a una nueva definición del problema que inició el ciclo.

Por otra parte, analizaremos los instrumentos de políticas públicas y la capacidad estatal para la elaboración de la política pública a partir de la lectura del texto del autor Fernando Isuani. A su vez, dicho autor nos ofrece un pantallazo general de la situación del Estado y las políticas públicas en los 90, lo que nos permitirá analizar la relación entre los instrumentos y el consecuente desarrollo de las capacidades estatales para la elaboración de las políticas públicas en dicho momento histórico, que paralelamente contribuirá a la discusión que desarrollaremos en la clase 4.

Actividad propuesta: proponemos que los y las estudiantes se reúnan en los equipos que fueron conformados durante el primer encuentro para someter a discusión el concepto de políticas públicas y piensen ejemplos de políticas públicas promovidas desde el Estado y políticas públicas impulsadas desde la sociedad civil para realizar un análisis diferencial entre estas dos formas de impulsar y movilizar las demandas sociales.

Clase 3: Elaboración de políticas públicas. Formulación. Implementación y evaluación.

Textos:

- **Tamayo Saéz, M.** (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón, & E. Carrillo, *La Administración Pública* (pp. 2-22). Madrid: Alianza Universidad.
- **Martínez Nogueira, R.** (1995). *Análisis de Políticas Públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- **Lindblom, C.** (1991). El proceso de elaboración de las políticas públicas. México DF: Miguel Ángel Porrúa.

Desarrollo de la clase:

Eje temático: “El análisis de las políticas públicas. Etapas”.

Las políticas públicas son contempladas dentro del “ciclo de acción”, en donde se desarrollan actividades de formulación, implementación (o ejecución), seguimiento y evaluación. Cada una de estas actividades supone la realización de determinadas acciones diferenciadas, aunque articuladas entre sí. El proceso de las políticas públicas no tiene ningún sentido si no se lo vincula a la actividad del análisis. La principal razón para que ello ocurra es que todas las fases del proceso de las políticas públicas están íntimamente vinculadas con un nexo de dependencia, lo cual implica que un replanteamiento en algunas de las fases necesariamente afecta a las otras. En síntesis, el análisis de las políticas públicas nos ayuda a reflexionar sobre los objetivos que persiguen la política, las acciones impulsadas por el Estado, los efectos y los resultados que ello produce. De hecho, la política pública no existe “naturalmente” en la realidad, sino que se trata de una construcción social y de construcción de un objeto de investigación.

En efecto, los textos propuestos para esta clase nos permitirán trabajar sobre el análisis de cada una de las mencionadas etapas para comprender el proceso que supone la elaboración de la política pública.

Clase 4: El Estado y las políticas públicas durante el proceso neoliberal y posneoliberal en Argentina.

Textos:

- **Bresser Pereyra, L. C.** (julio-septiembre, 1998). La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico*, 38(150).
- **Thwaites Rey, M.** (noviembre, 1999). Estado y sociedad. Ajuste estructural y reforma del estado en la Argentina de los 90. *Revista Realidad Económica*, (160), pp. 76-109.
- **Laguado, A. & Cao, H.** (mayo, 2015). Una administración pública para las sociedades posneoliberales en América Latina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), año 3.

Desarrollo de la clase:

Eje temático: “El rol del Estado y las políticas públicas en perspectiva comparativa entre el neoliberalismo y el posneoliberalismo. Diferencias y similitudes”.

En esta clase se busca aplicar los conceptos aprendidos en los encuentros anteriores para comprender dos procesos históricos que tuvieron lugar en la Argentina reciente: por un lado, el proceso neoliberal iniciado durante la última dictadura militar en la década del 70 como consecuencia de la crisis de acumulación y agotamiento de la etapa estatal que se había iniciado a principios de los años 30 con la puesta en marcha de políticas de corte keynesiano. El eventual agotamiento de ese tipo de Estado trajo como consecuencia el retorno a políticas liberales que configuraron lo que hoy conocemos como neoliberalismo, que tuvo su desarrollo en nuestro país hasta fines de la década del 90 y principio del 2000. Para comprender dicho proceso nos abocaremos a la lectura de los textos de Bresser Pereira y Thwaites Rey, ambos nos permiten comprender cómo se configuró el Estado a partir de las reformas sufridas a su interior y qué políticas públicas promovió para la concreción de los objetivos que se había propuesto.

Por otro lado, en contraposición al proceso en discusión estudiaremos la etapa posneoliberal que se desarrolla en Argentina entre los años 2003-2015. Para ello trabajaremos principalmente sobre el texto de Laguado y Cao, el cual nos permite analizar qué rol asume el Estado, bajo qué premisas lo realiza y sobre qué políticas públicas se apoya.

Actividad propuesta: se le solicitará a los y las concurrentes que realicen una búsqueda de artículos periodísticos de medios masivos de comunicación donde se observen datos sociales y políticas públicas de cada periodo para ponerlos en discusión durante la clase.

3. Material didáctico orientado a la enseñanza y formación de los alumnos

A continuación, se brindan algunas herramientas útiles para abordar la lectura de los textos propuestos en el programa y guías de preguntas para facilitar su comprensión.

Clase 1: El rol del Estado y la Administración Pública.

Eje temático: “Aproximaciones acerca del Estado y la Administración Pública”.

Material de lectura:

- **Abal Medina, J. M.** (2012). El Estado (pp. 29-67). En J. M. Abal Medina y H. Cao (Comps.), *Manual de la administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- **Malamud, A.** (2007). Estado. En Luis Aznar y Miguel De Luca (Eds.). *Política. Cuestiones y problemas* (2ª ed.). Buenos Aires: Emecé.

- **López, B. H. & Rubins, R.** (2012). La administración pública nacional (pp. 67-113). En J. M. Abal Medina y H. Cao (Comps.) *Manual de la administración pública argentina*. Buenos Aires: Ariel.

El Estado

Comenzamos por establecer similitudes y diferencias entre China, EEUU, Francia, Suiza, Mónaco, Nueva Zelanda y Jordania. En común tienen que los siete son Estados soberanos, reconocidos en el concierto internacional y miembros de la ONU. Diferencias:

- China: es el más poblado del globo. Su historia es milenaria y casi naturalmente se convirtió en el gigante económico del siglo XXI. Es un estado natural. EEUU: de su existencia de 5 siglos, solo 2 y medio corresponden a Estado independiente. El convertirse en potencia mundial fue inventado por sus fundadores provenientes de otro territorio. Es el Estado autoinventado.
- Francia: es el modelo de Estado-Nación. Aunque surgió de guerras y conquistas supo aglutinarse creando una fortaleza fundada en una monarquía que luego fue también aceptada por la ciudadanía revolucionaria.
- Nueva Zelanda: como Australia, tiene como jefe de Estado a la reina de RUGB, pero en su territorio hay un parlamento elegido democráticamente; son soberanos.
- Suiza: es un Estado formado por 23 cantones independientes. Es el Estado poliéstatal.
- Mónaco: es un Estado sin ejército ni moneda propia. El primer ministro es un francés elegido por el gobierno de Francia. Es un microestado familiar.
- Jordania es un país de medio oriente diseñado por el RUGB. Desde 1946 es “independiente”, pero lo gobierna la misma familia desde que el RUGB le entregó el territorio en 1920; es un Estado etéreo-inventado.

Concepto de Estado

Bobbio entiende al Estado como la **manifestación institucionalizada de una de las tres formas de poder social que según los recursos que usa se divide en: poder económico, ideológico y político**. El poder económico se basa en la posesión de ciertos bienes que, como son escasos, lleva a quienes no lo poseen a desarrollar formas de trabajo. El poder ideológico se basa en ciertas ideas dichas por personas prestigiosas que pueden influenciar sobre la conducta de los individuos. El poder político es la posesión de recursos para ejercer la violencia física, es el poder coercitivo. El Estado es un fenómeno dentro de la esfera del poder político donde se despersonalizan las relaciones sociales. El Estado como forma de organización es una abstracción conceptual, aunque sus efectos sean notorios, como la burocracia pública, la presencia de gendarmes en las fronteras o la declaración de guerra. El Estado siempre va a existir pese a los cambios y las crisis. No hay que confundir Estado con territorio, gobierno o sus instituciones. Literalmente, Estado significa posición social de un individuo. En el siglo XIV, con *El príncipe* de Maquiavelo se identifica al gobernante con

el territorio, el régimen y la población: es Luis XIV y su frase "el Estado soy yo". El concepto de Estado moderno se debe a Hobbes en el siglo XVII con su *Leviatán*, donde establece tres condiciones para el Estado absolutista en contra del estado de naturaleza, del que surge el contrato social que dará origen al Estado: 1) los súbditos deben lealtad a sí mismos, no a los gobernantes; 2) La autoridad estatal es la única absoluta; y 3) el Estado es la máxima autoridad del gobierno civil. Para Weber, el Estado es una organización política cuyos funcionarios mantienen el monopolio legítimo del uso de la violencia en un territorio determinado. Weber da esta definición porque dice que el Estado no tiene funciones específicas y que el uso de la violencia no es el único recurso, pero es el que vale cuando los demás fracasan. Para Weber los elementos del Estado son: 1) funcionarios (burocracia); 2) monopolio legítimo de la violencia (armas); 3) legitimidad; 4) territorio. Se podría agregar: nación y ciudadanía. El Estado, en caso de guerra, tiene el derecho de disponer de la vida de los ciudadanos, creando un sentimiento nacionalista, aunque esto no se percibe más que en tiempos de guerra, es decir que la acción del Estado se percibe más por sus efectos de orden político que por sus instrumentos.

La formación del Estado moderno

En la historia de la humanidad, el Estado es una estructura de gobierno reciente, surgida en el siglo XVII en Europa. Antes de eso podemos hablar de civilizaciones, ciudades-estado, imperios, comarcas o comunidades. El imperio es dominante en territorio y población. La ciudad-estado carece de soberanía porque en general está supeditada a un imperio. Las primeras comunidades de la mesopotamia asiática surgieron con la revolución agrícola, lo que permitió la existencia de un poder sobre el territorio. Al principio, este poder era despótico, pero luego, con el crecimiento poblacional, la dominación se hizo por la religión. Era necesario pensar en la autoridad divina, lo que consolidó el dominio y permitió el desarrollo de fuerzas militares para proteger las fronteras y asegurar la paz interior. Desde sus inicios, los Estados compitieron por el territorio y la población. Es por eso que surgen en grupo, como los Estados europeos que desde el año 1000 de nuestra era hasta hoy se extendieron en su forma a casi todos los rincones del planeta a través de la conquista y el dominio colonial. Inicialmente, los Estados recurrían a sus recursos regionales para hacer frente a las guerras o dejarse dominar. Francia, por ejemplo, pudo concentrar su poder en París. Alemania tenía su poder desparramado en varias ciudades. Prusia era pobre en recursos, pero se sostuvo por su ejército. En Europa, los Estados modernos surgieron del poderío militar que logró subordinar a Estados más débiles. Esta centralización se debió tanto al despliegue militar como al espíritu nacionalista que estas guerras provocaban en las poblaciones.

Formación del Estado en América Latina

La dominación española en América se dividió en dos virreinos: Nuevo México y Perú -que luego se dividió en Nueva Granada y Río de la Plata-. Los 18 Estados que forman hoy América Latina surgieron luego de las guerras por la indepen-

dencia del siglo XIX, pero lo sorprendente es el caso de las Provincias Unidas del Río de La Plata, que perdieron los territorios de Alto Perú (Bolivia), Paraguay y Banda Oriental, porque en lugar de monopolizar la violencia, tuvieron factores varios que permitieron la presencia de pequeños y débiles Estados. Uno de esos factores se debió a que las guerras fueron internas para controlar el poder centralizado. No se apeló a sentimientos nacionalistas: la aristocracia no mandaba a sus hijos a la guerra, mandaba a sus “empleados”. No era una guerra donde estaba en juego la identidad nacional, ya que los rivales no tenían diferencias étnicas, religiosas o idiomáticas. La clase gobernante era comerciante, por lo que privilegió la economía y atravesó diferencias que hicieron imposible la cooperación. La posición geográfica de América del Sur, el doble de extensa que Europa, estaba despoblada y poseía, por tanto, largas distancias incomunicadas. Todos estos factores sacaron de contexto a las guerras. Brasil, en cambio, se consolidó políticamente en forma temprana y también demarcó prontamente su territorio. Cuando Napoleón invadió Portugal, la corona huyó hacia su colonia americana. Esto fortaleció a la clase dominante brasilera para idear un Estado centralizado, lo que le permitió un desarrollo hacia adentro. A partir de 1980 Brasil se inserta en el resto de Latinoamérica y a fines del 90, en el Mercosur.

Se considera que el Estado argentino **no** surge en 1853 con la sanción de la Constitución Nacional, **ni** en 1860, cuando Buenos Aires se suma al resto de la Confederación y toma el nombre de República Argentina. Nace en 1880, cuando el gobierno central logra consolidar su poder a través del control de recursos, uso de la violencia, anexión de territorio y legislación civil. La separación de Buenos Aires capital del resto de la provincia hizo que se nacionalizaran el puerto y la aduana, con lo que se aseguró la recaudación. La victoria sobre el alzamiento del gobernador Tejedor que se oponía a la candidatura de Roca provocó que se prohibieran los ejércitos provinciales, con lo que se federalizó el monopolio legítimo de la violencia. Roca, merced a su campaña sobre territorios aborígenes, extendió los límites hasta la Patagonia. El control público sobre la educación y los registros civiles promovió la secularización. Hasta 1880, fecha en la que se inicia la primera inmigración masiva, el territorio estaba despoblado. Su economía fue agroexportadora hasta 1930, año en el que se inicia la industrialización por sustitución de importaciones, destinada al consumo interno. En las décadas del 50 y 60, la Cepal (Comisión Económica para América Latina) sugiere un proyecto desarrollista con mayor intervención del Estado, dando origen al Estado burocrático autoritario de 1966/1973 y 1976/1983 en Argentina, 1973/1990 en Chile, 1973/1989 en Uruguay. A partir de 1970, el modelo económico de Argentina estaba agotado. La inflación, las privatizaciones y la deuda externa fueron la cara visible del modelo neoliberal, aunque el empobrecimiento se debió a malas políticas internas.

El desarrollo contemporáneo y los tipos de Estado

El Estado contemporáneo se divide en Estado de derecho y Estado de bienestar. Durante el Estado absolutista, los derechos individuales no estaban contemplados porque eran avasallados por el poder del monarca, en sus dos

etapas, la confesional y la de la ilustración. No obstante, con esta última etapa surgen autores que polemizan con el poder absoluto, como Locke, quien funda la idea de que los ciudadanos deben tener derechos para limitar el poder del rey. El Estado de derecho surge con el liberalismo y va tomando forma de organización estatal con los primeros derechos burgueses a la libertad personal, religiosa y económica. El Estado social surge a fines del siglo XIX y mediados del XX, materializando el derecho a participar, tanto en el poder político como en la distribución de la riqueza social producida. Comienza como un Estado garantista en la etapa del capitalismo temprano y luego, con el capitalismo industrial, se transforma en un Estado intervencionista y protector del ciudadano. La transición entre el Estado de derecho y el Estado de bienestar se da en Alemania del canciller Bismarck (más o menos, de 1880/1890) con derechos laborales y beneficios sociales. A partir de la segunda posguerra, el Estado de bienestar se traslada a todos los países industrializados de la mano del economista Keynes, quien proponía aumentar la demanda para salir de la crisis, aumentar el gasto público a través de obras públicas que demandaría mano de obra consumidora. Es decir, el Estado de bienestar se desarrolló debido a factores económicos, ya que el desarrollo industrial parece ser la constante generadora de paz en este Estado de bienestar, donde los derechos sociales pasaron de la sociedad agraria a la sociedad industrial. Pese al quiebre del Estado de bienestar producido en 1970 por la OPEP (Organización de Países Exportadores de Petróleo), los Estados occidentales tienen hoy sobre las sociedades un peso histórico respecto de la producción y distribución de la riqueza. Entre 1970 y 1990 las políticas neoliberales provocaron la retirada del Estado, el vaciamiento del Estado, los ajustes sobre la población, la supremacía del mercado, pero esta situación dio lugar a una nueva idea de Estado, que relaciona a los funcionarios con el resto de la sociedad a través de incentivos dando lugar a un Estado de desarrollo.

En oposición a estos tipos de Estado, está el Estado totalitario: el nazismo de Hitler, el fascismo de Mussolini y el soviético de Stalin, cuya ideología es sobre un Estado que abarque y controle todas las esferas de la vida.

Teorías del Estado

Algunas teorías sostienen que el Estado nació tras la búsqueda de estabilidad política. Otras, que fue por la expansión económica. Las teorías liberales surgieron por oposición al absolutismo. Las teorías pluralistas conciben al poder repartido en la sociedad, aunque **no** fragmentado sino concentrado en grupos y un Estado cuya función es ser solo mediador entre las demandas. Como oposición a esta teoría surge la del neopluralismo, que critica la postura privilegiada de los grupos que representan al capital, no solo por su capacidad de “*lobby*” sino por su posición social, dando al Estado un rol secundario. Por último, la teoría marxista dice que el Estado es un organismo al servicio de la burguesía y que entonces debe desaparecer ya que su existencia solo se sustenta en la lucha de clases.

Clase 2: Concepto de política pública como proceso.

Eje temático: “Las políticas públicas como herramienta para la resolución de las cuestiones sociales”.

Material de lectura:

- **Oszlak, O. & O’Donnell, G.** (1976). Estado y Políticas Estatales en América Latina. Documento CEDES/CLACSO, (4).
- **Isuani, F.** (junio-diciembre, 2012). Instrumento de políticas públicas. Factores clave de la capacidad estatal. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (19).
- **Delgado Godoy, L.** (2009). *Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión*. Castilla - La Mancha: Junta de las Comunidades da Castilla-La Mancha.

Las políticas públicas

En este módulo se propone analizar comparativamente los procesos de formulación e implementación de políticas estatales. El documento de base para este análisis es el documento de Oszlak y O’Donnell (1976), en el que se sugiere una suerte de guía teórico-metodológica para estudiar los mecanismos a través de los cuales los Estados intentan resolver las cuestiones problematizadas por la sociedad e instaladas en la agenda pública.

El sumario del texto es el siguiente: En el comienzo, el texto hace hincapié en el interés del estudio de políticas estatales y su derivación y contribución al entendimiento de las transformaciones del Estado y de las nuevas modalidades que asumen sus vinculaciones con la sociedad civil. En segundo lugar, señala algunas de las tendencias observables en América Latina sugiriendo que el instrumental teórico y metodológico disponible es insuficiente para captar la dinámica e interpretar el sentido de aquellas transformaciones y relaciones.

Los autores sugieren que el estudio de políticas estatales y sus impactos podría constituir una promisorio vía de acceso al tema, convergente con otras formas de abordaje, en la medida en que se revisen y reformulen los enfoques predominantes en tales estudios. Se señalarán sus principales limitaciones explicativas y se destacará la necesidad de introducir el grado de complejidad requerido para que el estudio de políticas estatales sirva como vía de acceso al tema de las transformaciones del Estado y de sus relaciones con la sociedad civil. Los autores desarrollarán un “protomodelo verbal” que servirá para ir señalando las dimensiones y características que les parecen más relevantes para el estudio de políticas estatales, esto es: la definición de la cuestión, el surgimiento histórico de una cuestión, la toma de posición por parte del Estado, las tomas de posición por parte de los

actores sociales, las políticas estatales como nudos del proceso social, las definiciones sociales de la cuestión, las políticas estatales como generadores de un doble proceso y los cambiantes actores del proceso social tejido alrededor de una cuestión.

El estudio de las políticas estatales permite conocer el Estado latinoamericano. El interés por su estudio deriva de su potencial para dar a conocer las transformaciones del Estado y de las nuevas modalidades que asumen sus relaciones con la sociedad civil.

El Estado latinoamericano tiende a ser más moderno, en el sentido de abarcar autoritariamente elementos y relaciones anteriormente reservados a la sociedad civil. En este sentido puede decirse que estos Estados han experimentado la emergencia de sistemas de dominación mucho más expansivos y burocratizados. Algunos de los procesos que han pasado a ser función propia de estos Estados son: 1) la mayor extensión territorial de su acción efectiva en perjuicio de autonomías regionales; 2) la expansión del control estatal sobre sectores sociales; 3) la emergencia de núcleos tecnoburocráticos con autoridad interna.

Estos cambios se relacionan con otros procesos, como 1) la emergencia de una nueva coalición integrada por sectores burocráticos (civiles y militares), por el capital internacional y por capas de la burguesía nacional, que escapan al poder de decisión del Estado y desvían su acumulación hacia mercados extranjeros; y 2) la tendencia a un perfeccionamiento de mecanismos de control estatal sobre el sector popular mediante represión, cooptación y organización corporativa.

Todo esto constituye un refuerzo hacia el papel del Estado latinoamericano como agente activo y visible de la acumulación y reproducción de formas más avanzadas de capitalismo dependiente, ya que para cumplir su papel económico este Estado debe controlar y estabilizar a la sociedad, y para esto, a su vez, debe expandirse, tecnificarse y burocratizarse. El problema económico muestra así su contenido político.

Económicamente se genera un Estado darwiniano de supervivencia del más apto, que necesita para su reproducción de ciertas condiciones sociales, por lo que el Estado se transforma en su garante haciendo su rol más activo, expansivo y penetrante. Este Estado genera intereses burocráticos propios.

Al plantear el tema de la autonomía del Estado, se encuentra que esa autonomía no es la del estado global frente a una sociedad indiferenciada, sino que se trata de una autonomía relativa, de grados y pautas de autonomía diferentes según se refiera a uno u otro sector social.

Es en este terreno que nos parece indispensable que se abran fronteras mediante el estudio de políticas que ofrezcan una probabilidad razonable de iluminar, con el grado de especificidad y de atención necesarios para

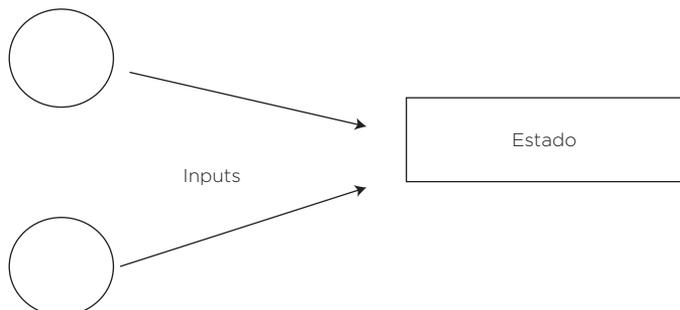
detectar interacciones a lo largo del tiempo, los muchos aspectos de aquellos grandes temas que quedan ocultos para las lentes inevitablemente más estáticas y agregadas de otros enfoques, también necesarios pero más “estructurales”.

Estudiar las políticas estatales sirve para ver al Estado en acción, desagregado como estructura global y entrecruzado en un proceso con otras fuerzas sociales. Esta visión es complementaria de otros enfoques, con cuyas hipótesis y conclusiones puede controlarse mutuamente:

- 1) Uno de ellos apunta directamente a una reconceptualización del tema el Estado y la sociedad. Su objeto propio es una teorización a un nivel ya inicialmente alto de abstracción.
- 2) Un segundo enfoque gira alrededor de las vinculaciones entre clase(s) y Estado; su objeto propio es una relación estructural clase-Estado que abarca numerosos modos de vinculación -incluso políticas estatales- entre una y otro.
- 3) Un tercer enfoque (el que se propone) es más empírico e inductivo que el primero y “corta” a través de más actores sociales que el segundo, sobre la base del estudio de una o pocas cuestiones y sus respectivas políticas. Ayuda a desagregar y “poner en movimiento” a un Estado y a actores (clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos, eventualmente individuos) que en los otros enfoques aparecen más global y estáticamente definidos. El campo propio de este tercer enfoque es más dinámico y menos estructural: el proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y resolución de cuestiones ante las que el Estado y otros actores adoptan políticas

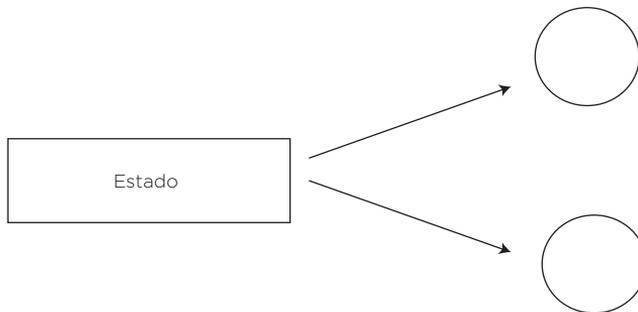
Las políticas estatales pueden ser estudiadas como la respuesta (variable dependiente) del Estado a determinadas demandas que recibe de las fuerzas sociales (variable independiente), sin intentar conocer cómo se originó la política, conforme se señala en el Esquema 1:

Esquema 1.



Por otro lado, pueden estudiarse desde el impacto que generan en las fuerzas sociales –en este caso la relación se invierte y la política estatal pasa a ser la variable independiente, mientras que el impacto causado por esta es la variable dependiente–, como se muestra en esquema 2.

Esquema 2.



Otra de las miradas posibles es la del esquema 3:

Esquema 3.



Sin embargo, este esquema hace que el Estado aparezca externamente determinado por las fuerzas sociales A y B, lo cual excluye toda posibilidad de iniciativa por parte del Estado, y no tiene en cuenta que C y D pueden sufrir impactos no solo del Estado, sino también de otras fuerzas.

Aquí es donde los autores proponen su propio modelo:

- 1) **Cuestión:** La dinámica de las transformaciones sociales puede conocerse siguiendo la trayectoria de una cuestión, denominando cuestiones a estos asuntos (necesidades, demandas) socialmente problematizados. Interesan aquellas cuestiones respecto de las cuales el Estado también toma posición.

- 2) **Surgimiento histórico de una cuestión:** Es importante estudiar el periodo previo a que dicha cuestión se convierta en tal, atendiendo a quién la reconoció como problemática y logró convertirla en cuestión.
- 3) **La toma de posición por parte del Estado:** Una política estatal es una toma de posición que intenta resolver la cuestión, por lo tanto, es un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que interesa a la sociedad civil. No es una respuesta aislada, sino que, vista en un momento histórico, permite ver la posición del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad.

Asimismo, el conflicto de políticas es atribuible a la existencia de unidades con cierta autonomía dentro del aparato estatal que entran en conflicto y son capaces de influir en el proceso de toma de posición del Estado. Se destaca el carácter negociado o abiertamente conflictivo que frecuentemente asumen las tomas de posición del Estado frente a una cuestión.

En tercer término, el Estado aparece como un actor más en el proceso social desarrollado en torno a una cuestión. Su intervención supone “tomar partido” respecto de esta última, sea por acción u omisión. Una toma de posición activa puede implicar desde iniciar la cuestión y legitimarla, a acelerar algunas de sus tendencias, moderar otras o simplemente bloquearla.

- 4) **Las políticas o tomas de posición de otros actores sociales:** Las cuestiones involucran a actores que pueden hallarse objetiva y/o subjetivamente afectados por las mismas. Pero no existe una correspondencia necesaria entre la situación de un actor en relación con una cuestión y su propensión a movilizarse en la defensa o cuestionamiento de dicha situación. Ello puede ocurrir sea porque el actor no percibe debidamente su condición actual, o la considera “natural”, o porque no puede movilizarse para modificarla por falta de recursos o amenaza de ser reprimido. Es por ello que a menudo son otros actores no directamente afectados por la cuestión los que se movilizan. En otras palabras, otros actores –además del Estado– también toman posición frente a cuestiones que los afectan, adoptando políticas cuyas consecuencias pueden incluir considerablemente
- 5) **Las políticas estatales como “nudos” del proceso social:** La política estatal está influida por un cálculo de la reacción probable de actores a los que se presume poderosos, son nudos del proceso social porque su implementación produce importantes consecuencias, y porque así son percibidas por otros actores. En otras palabras, el proceso social tejido alrededor de una cuestión no es excepción a lo que ocurre en toda situación interactiva: la acción e inacción de cada uno es en parte función de la acción e inacción de otros y de la predicción que cada uno realiza acerca las respuestas probables de los actores ante diferentes decisiones.
- 6) **Las definiciones sociales de la cuestión:** “De qué se trata” la cuestión es parte de la cuestión misma. Difícilmente encontraremos casos en los que

todos los actores, incluido el Estado, coincidan en la percepción y valoración del problema social que se ha convertido en cuestión.

- 7) **Las políticas estatales como generadores de un doble proceso:** Las políticas estatales también generan procesos internos al Estado mismo. Dada una cuestión, la toma de posición respecto de ella por parte de cierta unidad que tiene atribuciones para hacerlo en nombre del Estado suele generar repercusiones “horizontales” –tomas y reajustes de posición de otras unidades- y “verticales”.
- 8) **Los cambiantes actores del proceso social tejido alrededor de una cuestión:** La pública toma de posición del Estado acerca de una cuestión tiende a generar respuestas de actores sociales y de unidades estatales. Así como se van redefiniendo los términos de una cuestión, también se van modificando los atributos y formas de agregación y representación de los actores.

Para recapitular los autores presentan una batería de preguntas:

- ¿En qué momento de la historia de la cuestión se produce la primera toma de posición identificable por parte del Estado?
- ¿Qué podemos decir acerca de la definición de la cuestión por parte del Estado en ese momento?
- ¿Cómo influye esa toma de posición inicial por parte del Estado respecto de las de otros actores sociales? (redefiniciones y toma de posición respecto de la cuestión según los casos).
- ¿Qué actores sociales y cuándo se movilizan buscando influir en el modo de resolución de la cuestión?, ¿qué recursos ponen en juego para ello?, ¿qué nos enseña esto acerca de su poder relativo, de su grado y tipo de acceso al Estado y de los estilos/preferencias trasuntados en sus políticas?
- ¿Qué procesos burocráticos horizontales y verticales genera la toma inicial de posición por parte del Estado?, ¿cuál es la diferenciación interna al Estado en términos de unidades que de alguna manera se ocupan de la cuestión?, ¿qué cristalizaciones institucionales se producen?, ¿qué consecuencias tiene esto respecto de futuras tomas de posición por parte del Estado?
- ¿Qué líneas de conflicto y coalición se van generando alrededor de la cuestión y de las respuestas iniciales de actores sociales y unidades estatales?, ¿qué segmentos del proceso burocrático ofrecen puntos de entrada para el ejercicio de influencia por parte de qué actores “privados”?
- ¿Suelen los patrones de conflicto, coalición y negociación centrarse en algún tipo de arena pública?, ¿existe algún modo dominante mediante el cual se intenta resolver la cuestión?, ¿cómo varía esto respecto de quien inició y quien mantiene vigente a la cuestión?
- ¿Existen ciclos de atención prestada a la cuestión?, ¿qué factores contribuyen a posibles picos y baches de atención?

- ¿Qué cambios sociales e internos al Estado mismo son atribuibles a estos procesos?

9) **Los contextos de las políticas estatales:** Los autores enfatizan en la importancia de entender el concepto de proceso social tejido alrededor del surgimiento, tratamiento y eventual resolución de la cuestión. Este proceso social es un primer e indispensable nivel de contexto para el estudio de la política estatal que en particular interesa. Sin conocerlo adecuadamente no habría posibilidad de comprender ni explicar esa política. En el uso que se propone, un “contexto” consiste de aquel conjunto de factores extrínsecos al objeto más específico de investigación (“políticas estatales”), que es indispensable para la comprensión, descripción y explicación de aquel objeto y sus efectos sobre otras variables. Con esto se sugiere un área en la que vale la pena tratar de aproximarse al ideal de obtener información detallada y de manejarla con un marco de análisis propiamente dinámico: las secuencias de tomas de posición por parte del Estado y de otros sectores sociales, el cambio implicado por la diferenciación interna al Estado y por la movilización/desmovilización de actores sociales en distintos tramos históricos de la cuestión, las redefiniciones de la cuestión y de sus modos dominantes de resolución, constituyen a nuestro entender el tema propio de estudio de políticas estatales

- **Un segundo nivel de contexto: la agenda de cuestiones:** En este plano más agregado ya no solo se trata del proceso que ocurre alrededor de cómo debe ser resuelta una cuestión, sino también del que determina qué cuestiones se intentará resolver. Aún con “racionalidad acotada” es razonable suponer que la posición que cada actor tome respecto de una cuestión será en parte función del conjunto de la agenda y de las posiciones adoptadas (que incluyen no haber tomado posición) respecto de otras cuestiones.
- **La estructura social como contexto de la agenda:** Quiénes son los actores potenciales respecto de una cuestión, qué recursos pueden movilizar, cuál es su significado (visibilidad, importancia, reconocimiento como tal) para esos actores, cuáles son los patrones más probables de su emergencia, tratamiento y resolución, son también función de factores ubicados al nivel más agregado de la estructura social.

En suma, quedan señalados los diferentes niveles que deben ser tenidos en cuenta en estudios de políticas estatales:

- a) las políticas estatales mismas;
- b) la cuestión a la que aquellas se refieren, entendida como generando un proceso social que contiene las políticas estatales y las políticas privadas referidas a la cuestión; estas dos primeras capas constituyen lo que hemos llamado el tema propio de nuestras investigaciones y el ámbito empírico en el que, en general, nos corresponderá recoger información;
- c) la agenda de cuestiones; y

d) la estructura social, como el más estático y agregado contexto global del tema.

Clase 3: Elaboración de políticas públicas. Formulación. Implementación y evaluación.

Eje temático: “El análisis de las políticas públicas. Etapas”.

Material de lectura:

- **Tamayo Saéz, M.** (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. Bañón, & E. Carrillo, *La Administración Pública* (pp. 2-22). Madrid: Alianza Universidad.
- **Martínez Nogueira, R.** (1995). *Análisis de Políticas Públicas*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- **Lindblom, C.** (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. México DF: Miguel Ángel Porrúa.

A continuación, presentaremos las principales ideas contenidas en los textos que se abordan en esta unidad.

Manuel Tamayo Saéz (1997) define a las políticas públicas como el conjunto de “objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”.

Por su parte, Roberto Martínez Nogueira (1995) considera que:

son muchas las definiciones que pueden darse de las políticas públicas ya que esta es una noción relativamente difusa por tratarse de términos polisémicos. Por política pública puede entenderse un campo de acción del estado, una declaratoria de intención, un proceso de conversión, un ciclo de acción y un conjunto de impactos.

Desagregaremos cada uno de los conceptos. Es un campo de acción en tanto la actividad estatal incide, a través del desarrollo de las políticas en un ámbito determinado, en nuestro caso, el campo de las políticas educativas y universitarias. Es una declaratoria de intención porque se expresa materialmente en la enunciación de la política. Es un proceso de conversión, en la medida que el impulso de una política pública supone la movilización de recursos de diversa índole para el logro de objetivos políticos. Las políticas públicas son también un ciclo de acción, pues –como hemos señalado– comprenden, por un lado, sucesivas etapas que involucran actividades de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación y, por el otro, participan en cada una de ellas diversos actores. Por último, es un conjunto de impactos, entendidos como productos o resultados “consecuencia del proceso de conversión en el marco de ese ciclo de acción”.

En este sentido, y tratando de brindar una definición global, el mismo autor señala que “las políticas son básicamente comprensiones sociales relativamente compartidas construidas a través de manifestaciones de propósitos y de su reformulación y reinterpretación dinámica a través de un proceso que algunos autores denominan de retroalimentación y otros de reflexibilidad”. Y que, “las políticas son un ciclo abierto, complejo, dinámico”.

Aportando otra perspectiva, Charles Lindblom (1991) caracteriza a la formulación de políticas públicas como un proceso “no claro”, en el sentido que no se trata de un proceso ordenado y racional, fundamentalmente porque la adopción de una determinada política pública para un sector puede resultar en el emergente de un problema en un segundo sector, que motiva la formulación de una nueva política pública, y así sucesivamente, en forma cada vez más desagregada y compleja. En este sentido, procura estudiar la elaboración de políticas públicas en tanto efecto producto de la acción de una red de fuerzas y como un “procedimiento muy complejo sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos”.

Por su parte, Tamayo Sáez coincide en que las políticas públicas pueden concebirse como un proceso que se inicia “cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema”, y enumera cinco fases: a) identificación y definición del problema; b) formulación de las alternativas de solución; c) adopción de una alternativa; d) implantación de la alternativa seleccionada; y e) evaluación de los resultados obtenidos.

Aun cuando las explicaciones brindadas por la bibliografía especializada acerca del ciclo de las políticas consideran diversos matices en la caracterización de sus fases y componentes, es dominante la postura según la cual las políticas públicas adoptan la forma de proceso, integrado por distintas etapas, interdependientes entre sí, que a menudo se superponen y repiten y que por dicho motivo, no deben considerarse, en absoluto, como compartimentos estancos.

Para Martínez Nogueira, la puesta en marcha del proceso de políticas se inicia con la incorporación de un problema en la agenda. La agenda refiere “a aquellas cuestiones que demandan la atención de la ciudadanía y que se debaten en la esfera pública, contrastando intereses, aspiraciones, percepciones y evaluaciones y generando demandas sobre la acción estatal”. Por su parte, los problemas son construcciones sociales enunciados por actores sociales, es decir, “son significados atribuidos a hechos, circunstancias o situaciones, llenos de valoraciones y de percepciones selectivas”.

Con posterioridad a la incorporación de la cuestión en la agenda de gobierno, se inicia el momento de la formulación de la política, es decir, ocurre la “toma de posición” por parte del Estado, pues, “cuando un problema ingresa a la agenda pública genera la necesidad de la adopción de una política” (Martínez Nogueira, 1995).

En definitiva, la formulación de la política pública es “el resultado de estimaciones y previsiones sobre el curso de los eventos ante distintas alternativas de acción o no acción [que] concluye con la elaboración de recomendaciones”. Por su parte, la sanción de la política es “el momento de decisión que da lugar a la distribución de responsabilidades, capacidades y recursos para la implementación” (Martínez Nogueira, 1995, p. 4).

Estas dos secciones nodales del ciclo de políticas públicas –la definición de la cuestión o problema y la decisión o toma de posición, a través de la formulación y sanción o legitimación de la política– se completan, en tercer lugar, con la etapa de la implementación.

La implementación de políticas públicas es un procedimiento complejo de conversión que traduce objetivos políticos en cursos de acción. Según Martínez Nogueira, este proceso es una cadena de sucesos no lineal cuyo inicio generalmente es concreto y ocurre con el momento de la sanción de la política, y cuyo fin está dado por el abandono o terminación de la política. Sin embargo, el fin a menudo puede ser difuso, producto de la transformación de la política, a través de su reformulación y revisión, circunstancia que se produce mediando una cuarta etapa, relacionada con las consecuencias de la política, y que incluye la evaluación de la misma.

A su vez, la implementación de políticas públicas forma parte de la esfera de la actividad propia de la Administración Pública. De tal modo, si consideramos que la implementación no es tan solo un momento, sino que constituye “un proceso de interacción entre los objetivos y los resultados” que excede ampliamente la simple puesta en marcha de las políticas (Tamayo Saéz, 1997, p. 14), el rol de la Administración Pública resulta decisivo en el proceso de ensamblaje de los distintos elementos que se emplearán en ese proceso. Como señala Lindblom, la implementación de políticas públicas es la función más importante de la Administración o de la burocracia y, a su vez, la implementación siempre desarrolla o cambia las políticas en algún grado, porque ningún decisor puede formular completamente la política. En nuestro caso, la formulación de la política pública de creación de instituciones educativas universitarias se materializa en la sanción de una ley del Congreso de la Nación, pero es en la etapa de la implementación en la que la Administración Pública desarrolla numerosos aspectos de la política no abordados exhaustivamente por el decisor, aunque en la dirección que declaró el Poder Legislativo. Asimismo, los miembros de la Administración asumen el rol de informantes claves que brindan información para los decisores de políticas (Lindblom, 1991, pp. 84 y 90).

En resumen, la Administración Pública puede ser caracterizada como una estructura organizativa burocrática organizada sobre la base de un sistema de normas que la regula. Mientras que la gestión pública alude a un concepto más general que da cuenta de la direccionalidad política que el proyecto político que gobierna las instituciones le imprime a la formulación e implementación de las políticas públicas.

Por último, resta introducir algunas consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas. La evaluación en términos de construcción de juicios de valor acerca de los impactos que la política pudo haber tenido que practicaremos en este trabajo no debe confundirse con la etapa de la evaluación que forma parte del ciclo de las políticas públicas, tal como surge de la reseña de la bibliografía especializada que practicamos anteriormente, y que le corresponde a la propia Administración Pública.

Respecto de etapa, que se da en el propio contexto del ciclo de las políticas, Tamayo Saéz considera que el análisis de políticas públicas es “un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas (...) que intentan mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos” (p. 3), que involucra el análisis de todo el proceso de la política pública y tiene como objetivo ayudar al decisor público a responder los interrogantes que se plantean en las distintas fases del ciclo de políticas. En este sentido, el rol del analista es producir información técnica para uso de los policy makers responsables de las distintas fases del proceso.

Esta estrategia coincide con la definición que brinda la OECD, que por evaluación entiende la “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados” cuyo objetivo es “determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo”. Así, “la evaluación también se refiere al proceso de determinar el valor o la significación de una actividad, política o programa” (2010, p. 21).

Por último, Martínez Nogueira (1995, p. 44) señala que la evaluación procura abrir juicios respecto a los productos, resultados e impactos de las políticas públicas. En este sentido, identificar y caracterizar los impactos no es tarea sencilla y menos aún lo es establecer relaciones causales que permitan atribuir una serie de impactos a un conjunto de políticas.

Clase 4: El Estado y las políticas públicas durante el proceso neoliberal y posneoliberal en Argentina.

Eje temático: “El rol del Estado y las políticas públicas en perspectiva comparativa entre el neoliberalismo y el posneoliberalismo. Diferencias y similitudes”.

Material de lectura:

- **Bresser Pereyra, L. C.** (julio-septiembre, 1998): La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control. *Desarrollo Económico*, 38(150),
- **Thwaites Rey, M.** (noviembre-febrero, 1999). Estado y sociedad. Ajuste estructural y reforma del estado en la Argentina de los '90. *Revista Realidad Económica* (160), pp. 76-109.

- **Laguado, A. & Cao, H.** (mayo, 2015). Una administración pública para las sociedades posneoliberales en América Latina. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (4), año 3.

Abordaremos a continuación el texto La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control (1998), de Bresser Pereira.

Introducción

La reforma y la reconstrucción del Estado constituyen la gran tarea política de los años 90. A partir de los años 70 el Estado entró en crisis y se transformó en la principal causa de reducción de las tasas de crecimiento económico y de los aumentos del nivel de desempleo. La ola neoconservadora y las reformas económicas orientadas al mercado fueron la respuesta a dicha crisis. Sin embargo, cuando en los 90 se verificó la inviabilidad de la propuesta conservadora de Estado mínimo, estas reformas revelaron su verdadera naturaleza: la condición necesaria de reconstrucción del Estado, para que pudiese realizar, no solo sus clásicas tareas de garantizar la propiedad y el cumplimiento de los contratos, sino también su papel de garante de los derechos sociales y de promotor de la competitividad de cada país.

La reforma del Estado comprende cuatro problemas:

- a) Un problema económico-político: la delimitación del Estado.
- b) Otro problema económico-político: la redefinición del papel regulador del Estado.
- c) Un problema económico-administrativo: la recuperación de la “gobernanza” o capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas.
- d) Un problema político: el aumento de la gobernabilidad para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar.

Los aspectos claves, según el autor, son:

- a) la delimitación de la cobertura institucional y los procesos de reducción de su tamaño;
- b) la demarcación de su papel regulador y los procesos de desregulación; y
- c) el aumento de su capacidad de “gobernanza” y (iv) el incremento de su gobernabilidad.

Crisis y reforma

La gran crisis económica de los 80 condujo a los países en desarrollo al estancamiento de su ingreso per cápita. La causa fundamental de la crisis del

Estado fue su crisis fiscal, crisis en su modo de intervención en lo económico y en lo social, y crisis de su forma burocrática de administrarlo.⁽¹⁾

La crisis del 30 se originó en el mal funcionamiento del mercado, en consecuencia entró también en crisis el Estado liberal dando lugar al Estado social-burocrático. Fue así que surge, por ejemplo, el Estado de bienestar.

Con la aceleración del desarrollo tecnológico en la segunda mitad de este siglo, con la reducción brutal de los costos de transporte y comunicación, la economía mundial se globalizó. En consecuencia, los Estados nacionales perdieron autonomía, y las políticas cerradas dejaron de ser efectivas. Estado y mercado debían dejar de ser vistos como alternativas polares para transformarse en factores complementarios de coordinación económica.

Es curioso mencionar que la crisis de los 80 tiene por causa fundamental la crisis del Estado intervencionista que, de factor de desarrollo, se transformara en obstáculo. Debido a la crisis fiscal, el Estado pierde su capacidad de intervención por lo que se inmoviliza. La crisis del Estado está asociada, por un lado, al carácter cíclico de la intervención estatal y, por otro, al proceso de globalización, que reduce la autonomía de las políticas económicas y sociales de los Estados nacionales.

Adicionalmente, la globalización impuso una presión adicional sobre la reforma del Estado ya que significó un aumento de la competencia internacional y una reorganización de la producción a nivel mundial. El mercado ganó terreno en la medida que debilitó o quebró las barreras creadas por los Estados nacionales. De esta manera, se observa que la globalización impuso una doble presión sobre los Estados, por un lado representó un nuevo desafío –el papel del Estado es proteger a sus ciudadanos, y esa protección estaba ahora en cuestión–; y por otro lado, exigió que el Estado, que ahora precisaba ser más fuerte para enfrentar el desafío, se tornase también más barato, más eficiente en la realización de sus tareas, para aliviar los costos de las empresas nacionales que comercian internacionalmente.

La crisis fiscal se definía por la pérdida en mayor grado del crédito público y por la incapacidad creciente del Estado de obtener ahorro público que le permitiese financiar políticas públicas. La crisis se manifestó de tres maneras:

- a) crisis del welfare state en el primer mundo;
- b) agotamiento de la industrialización por sustitución de importaciones en los países en desarrollo; y
- c) el colapso del estatismo en los países comunistas.

(1) Nota: la premisa subyacente es que la coordinación del sistema económico en el capitalismo contemporáneo es realizada no solo por el mercado, sino también por el Estado. El primero coordina la economía a través del intercambio, mientras que el segundo, a través de las transferencias entre los sectores que el mercado no logra compensar adecuadamente de acuerdo con el juicio político que hace la sociedad.

Las respuestas a la crisis variaron de acuerdo con la filiación ideológica de cada grupo, conforme se muestra a continuación:

Grupo según filiación ideológica	Detalle
Izquierda tradicional	Entró en crisis y quedó paralizada. Diagnosticó la crisis erróneamente como causada por intereses externos.
Centroizquierda socialdemócrata y pragmática	Diagnóstico con claridad la crisis. Afirmaba que las reformas orientadas al mercado eran necesarias. En lugar de un Estado mínimo, propuso la reconstrucción del Estado para que pudiese volver a complementar y corregir efectivamente las fallas del mercado, aunque manteniendo un perfil más modesto de intervención. Entendió que reconstrucción del Estado significaba (i) recuperación del ahorro público y superación de la crisis fiscal; (ii) redefinición de las formas de intervención en lo económico y en lo social a través de la contratación de organizaciones públicas no estatales para prestar los servicios de educación, salud y cultura; y (iii) la reforma de la administración pública con la implantación de una Administración Pública gerencial.
Centroderecha pragmática	Se sumó a la centroizquierda pragmática.
Derecha neoliberal	Asumió una actitud triunfante. Entendió que las reformas del mercado volverían a traer automáticamente el desarrollo, a partir de que redujeran el Estado al mínimo. El Estado tenía que tener una política macroeconómica neutra, teniendo como único objetivo el déficit cero y el control del aumento de la cantidad de moneda.

Para el autor, los procesos básicos de la reforma del Estado de los años 90 fueron:

- a) Delimitación de las funciones del Estado.
- b) Reducción del grado de interferencia del Estado al efectivamente necesario.
- c) Aumento de la “governancia” del Estado, o sea, de su capacidad de hacer efectivas las decisiones del gobierno.
- d) Aumento de la gobernabilidad, o sea, del poder de gobierno, gracias a la existencia de instituciones políticas que garanticen una mejor intermediación de intereses y hagan más legítimos y democráticos a los gobiernos.

Es decir, determina cuatro componentes básicos de la reforma.

- a) Delimitación de su papel a través de los procesos de privatización, publicación y tercerización: reforma significa definir el papel del Estado, dejando para el sector privado y para el sector público no estatal las actividades que le son específicas.

Análisis según áreas de competencia: (i) actividades exclusivas del Estado, (ii) los servicios sociales y científicos del Estado; y (iii) la producción de bienes y servicios para el mercado.

- b) Desregulación: una cosa es definir la cobertura institucional del Estado, saber si debe ocuparse directamente de una serie de actividades, otra cosa es determinar cuál es la extensión de su papel como regulador de las actividades privadas.

Las regulaciones implican, generalmente, un pesado costo para las empresas, reduciendo su competitividad internacional. Por ese, y otros motivos, la reforma apunta en la dirección de su sustancial reducción aunque en muchas áreas el Estado continúe siendo su regulador principal.

- c) Aumento de la “governancia”: un Estado en crisis fiscal, con ahorro público negativo, sin recursos para realizar inversiones y mantener en buen funcionamiento a las políticas públicas existentes es un Estado inmovilizado, en crisis de gobernancia.
- d) Aumento de la gobernabilidad: la capacidad política de gobernar deriva de la relación de legitimidad del Estado y de su gobierno con la sociedad en tanto que “governancia” es la capacidad financiera y administrativa en sentido amplio de una organización. Sin gobernabilidad es imposible la “governancia”, pero esta puede ser muy deficiente en situaciones satisfactorias de gobernabilidad.

El problema de la gobernabilidad es que los gobiernos pierdan el apoyo de la sociedad civil, es decir que se pierda la “legitimidad”.

La gobernabilidad en los regímenes democráticos depende (i) de la adecuación de las instituciones políticas capaces de intermediar intereses dentro del Estado y en la sociedad civil; (ii) de la existencia de mecanismos de *accountability* de los políticos y burócratas ante la sociedad; (iii) de la capacidad de limitar sus demandas y del gobierno de atender aquellas finalmente mantenidas; y, principalmente, (iv) de la existencia de un contrato social básico.

Conclusión del texto

El resultado de la reforma será un Estado más eficiente, que responda a quien de hecho debe responder: el ciudadano. Será un Estado que funcionará en paralelo a la sociedad y de acuerdo a sus anhelos. Será un Estado menos orientado a la protección y más a la promoción de la capacidad de competir. Será un Estado social liberal.

El segundo texto que abordaremos es “Ajuste estructural y reforma del Estado en la Argentina de los ‘90” (1999) de Mabel Thwaites Rey.

Argentina en la senda del ajuste neoliberal

El ajuste estructural de inspiración neoliberal llevado a cabo en la Argentina por el gobierno justicialista a partir de mediados de 1989 consiste en una serie de procesos que han producido una transformación sustancial de la relación Estado-sociedad vigente en el país durante medio siglo, y un cambio profundo en la correlación de fuerzas sociales desfavorable a los sectores populares.

- Características de la reforma del Estado:
 - política de privatizaciones;
 - reorganización y ajuste de la administración central y las provinciales (Reducción del rol del Estado y del gasto);
 - flexibilización laboral;
 - avances desreguladores y la apertura al mercado mundial;
 - sistema provisional y estructura tributaria;
 - subordinación de la moneda nacional al dólar a partir de la Ley de Convertibilidad (1992).

- Objetivos de la reforma del Estado:
 - culminación de tendencias estructurales gestadas desde mediados de la década del 70;
 - cambio cualitativo en la relación del Estado Nacional con el Mercado Mundial;
 - reducción del tamaño y la transformación de las funciones del Estado.
 - instalación del mercado como el asignador principal de recursos;
 - establecimiento de las bases de un nuevo patrón de acumulación, funcional al capital transnacional;
 - cambio de la correlación de fuerza entre el Estado y la clase trabajadora.

Presidencia de Carlos Menem

Proceso de ajuste del aparato estatal: se privatizaron empresas de aeronavegación, teléfonos, generación y distribución de electricidad, distribución y transporte del gas, empresas petroquímicas, ferrocarriles, acerías, fábricas militares, empresas carboquímicas, YPF, Correo Argentino, y aeropuertos.

Algunos impactos de la política de reforma del Estado y privatizaciones

En Argentina, la decisión de privatizar y de eliminar personal del sector público estuvo impulsada por la necesidad de reducir el déficit fiscal y hacer frente al endeudamiento externo e interno.

El objetivo de obtener recursos inmediatos para el fisco, achicar el déficit fiscal y afrontar la deuda externa, generó varias cuestiones a lo largo de todo el proceso reformador-privatizador.

En Argentina, se optó por empezar por los servicios públicos. A las empresas se las dejó caer a límites extremos, en parte por la carencia de recursos públicos y en parte como estrategia de viabilización de la opción privatizadora.

El fortalecimiento de los sectores clave como seguridad, salud y educación, que sobrevendría a la retirada del Estado de las áreas productivas, fue una de las razones principales esgrimidas para justificar las privatizaciones.

Déficit fiscal, deuda externa y gasto público

El fisco dejó de destinar recursos a sostener el déficit de las empresas. El Estado obtuvo divisas en efectivo. En cuanto a lo obtenido en efectivo, no se pudo establecer su destino ni verificar que se hubieran utilizado para fines sociales, tales como la mejora de la educación y la salud, y de las retribuciones a los jubilados. El dinero en efectivo fue a parar a cuentas generales, se utilizó para gastos corrientes, ayudando a equilibrar el déficit presupuestario y para el pago de intereses de la deuda.

En 1992, Argentina ingresó al Plan Brady, que para el gobierno constituía el mecanismo más apropiado para superar la carga de la deuda. Esta decisión estratégica de ingresar al Brady tuvo importantes consecuencias económicas a largo plazo, porque la deuda con la banca comercial quedó renegociada a 30 años y respaldada por las garantías del Brady.

Este Plan no ha resuelto la cuestión de fondo, ya que fue diseñado para solucionar el problema de los acreedores y no para mejorarle la vida a los deudores. Con este plan la deuda se redujo solo en USD2300 millones. El ingreso al Brady abrió la posibilidad de resultar “confiables” para el mundo y recibir nuevos créditos.

Componentes que explican el crecimiento de la deuda:

- consolidación de todas las deudas que tenía el Estado.
- aumento del gasto público y del déficit fiscal.

Por otra parte, cambió significativamente la composición de la deuda externa entre la pública y la privada. Esta última aumentó como consecuencia de que las empresas tomaron préstamos del exterior para comprar los activos públicos. Su capacidad de compra no se basó en la inversión de recursos propios ya acumulados, sino en la toma de créditos en el mercado internacional.

Gasto público

Uno de los principales problemas de todo el período es la inflexibilidad a la baja del gasto público y la permanente evasión fiscal, lo que obliga a constantes ajustes y recortes indiscriminados y las sucesivas negociaciones con

el FMI. El principal componente del gasto público es el Sistema de Seguridad Social (SSS). Así, en el período 1991-1994, mientras el gasto del Sector Público Nacional, respecto del gasto total, desciende del 27% en 1991, al 21% en 1994 las erogaciones al SSS aumentan del 24% al 31% en el mismo período. De allí que uno de los objetivos de la llamada “Segunda Reforma del Estado”, fuera la reducción de estas erogaciones, así como el reordenamiento y recorte de gastos de las provincias.

El acuerdo con el FMI en agosto de 1997, encaminado a destrabar las negociaciones, impuso nuevos recortes del gasto público.

Privatizaciones y tarifas públicas

Durante la gestión estatal de los servicios, las tarifas estaban sujetas a determinaciones políticas; eran usadas como mecanismos de regulación inflacionaria o de redistribución de ingresos entre los sectores sociales. Se mantuvieron muy deprimidas hasta el momento de la privatización, elevándose antes de entregar las empresas a los privados; dichos casos fueron las privatizaciones de teléfonos, transporte aéreo, rutas concesionadas y ferrocarriles.

La cuestión de la regulación

Otro aspecto significativo del proceso privatizador es que no se garantizó que previamente quedara establecida una regulación efectiva, tanto en lo que respecta a los marcos regulatorios como a los entes. Porque la regulación debía ser una actividad residual y mínima.

Mientras que el servicio telefónico, aerolíneas y el sector ferroviario fueron privatizados sin que existiera un marco regulatorio para la actividad, ni la conformación del Ente, las privatizaciones en el sector del gas y la electricidad fueron realizadas una vez sancionados por ley los marcos, pero antes de constituirse los entes respectivos.

Otro aspecto relevante de los déficit regulatorios es la permanente negociación de los contratos de casi la totalidad de los servicios privatizados.

La concentración de la propiedad

La relativa concentración económica y el desbalance del poder social es otra cuestión que trae aparejado el proceso privatizador argentino.

Desinversión productiva, desindustrialización, pérdida del poder relativo de los trabajadores, de sus organizaciones sindicales y de las instituciones estatales sostenedoras del “compromiso” estatal de socialización de la fuerza de trabajo.

La concentración económica tiene la característica de que varios de los grupos inicialmente se diversificaron en distintos rubros, integrándose en un amplio espectro de actividades de producción de bienes y servicios que les otorgó una capacidad de negociación adicional.

Este grado de concentración al interior de las empresas privatizadas y respecto al tipo y cantidad de actividades involucradas redundó en la debilidad estatal para imponer reglas favorables al conjunto de la sociedad.

El poderío de los grupos más concentrados se ejemplifica también en la gran debilidad de la difusión de la propiedad accionaria a través del mercado de capitales, lo que oportunamente fue propagandizado como “capitalismo popular”. En la Ley de Reforma del Estado se estableció como requisito para la privatización, la reserva de un 10% del capital accionario en manos de los trabajadores.

El impacto sobre los trabajadores y la sociedad

El proceso de desmantelamiento del sector público empresario (vía privatizaciones) y de descentralización hacia las provincias de la infraestructura social del Estado Nacional implicó una profunda “racionalización de personal” que ha significado una pérdida de capital humano y de “saber hacer” invaluable.

La racionalización del personal de las empresas públicas y en la administración central implicó la drástica reducción de alrededor de 535.000 puestos de trabajo entre 1985 y 1989, pero esta cantidad creció aún más con los despidos de personal de las empresas ya privatizadas.

Se compensó a los empleados despedidos, a los que solo se indemnizó sin brindarles posibilidades de capacitación y reinserción laboral.

Hubo un aumento en los índices de desocupación en 1997 (16% en mayo).

A partir de 1991, el mercado de trabajo comenzó un inexorable proceso de desregulación legal para favorecer a los empresarios y de desarticulación del viejo sistema de relaciones laborales protector. La flexibilización laboral no supuso una adaptación a las nuevas condiciones tecnológicas del trabajo, ni fue impuesta por mejoras organizacionales para aumentar la productividad laboral. La desocupación y la precarización laboral constituyeron una respuesta disciplinadora muy fuerte del polo del capital.

Capital global y Estado Nacional

Las políticas de flexibilización laboral, de reforma del Estado y privatizaciones significan un avance sobre las conquistas históricas de las clases subalternas que lograron cristalizar en instituciones estatales.

CAPÍTULO 2

PERFILES Y CAPACIDADES PROFESIONALES RELEVANTES EN EL CAMPO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

MARTÍN ALDAO

1. Programa

1.1. Objetivos

El objetivo principal de esta unidad consiste en desnaturalizar el perfil profesional predominante, fuertemente asociado al modelo litigante privado, y habilitar en los estudiantes un espacio de reflexión crítica respecto de su formación y su futuro profesional. Con ese propósito los objetivos específicos son:

- a) promover la reflexión sobre el papel del Estado y del derecho, en particular sobre los modos en los que la acción (y la omisión) estatal afectan a la población;
- b) situar la intervención profesional en su contexto social, económico, cultural y político;
- c) advertir los puntos ciegos del perfil profesional predominante;
- d) familiarizarse con los aportes de otras disciplinas;
- e) estimular el pensamiento crítico a través de la lectura de material relevante y la discusión con pares.

1.2. Fundamentación

El “campo jurídico”, entendido como “el espacio organizado en el que y por el que se opera la transmutación de un conflicto directo entre las partes directamente interesadas en un debate jurídicamente reglado entre profesionales actuantes en representación de sus clientes” (Bourdieu, 2000, pp. 185-186), parece homogéneo cuando lo pensamos en términos de comunidad. No obstante, las fisuras se hacen visibles cuando pensamos las diferentes

posiciones que las y los graduados pueden ocupar dentro de dicho campo (como miembros de la matrícula, dentro del Poder Judicial o en la Administración Pública, en organizaciones sociales, etc.) y los diferentes perfiles que pueden ser desplegados (desde el reproductor del *status quo* al activista por el cambio social). En la medida en que las carreras de derecho suelen privilegiar el perfil del litigante privado, las y los graduados que deciden dedicarse a los derechos sociales se enfrentan a una serie de situaciones y problemas para los cuales no fueron preparados durante la carrera. Si bien el conocimiento técnico del derecho resulta imprescindible en un abogado, la capacidad para el trabajo interdisciplinario y la sensibilidad social son igualmente relevantes para el abordaje de las problemáticas vinculadas a los derechos sociales.

Por otro lado, es evidente que existe un relación recíproca entre las prácticas pedagógicas, los perfiles profesionales y la concepción del fenómeno jurídico que se tenga (Lista & Brígido, 2002; Gordon, 1989; Cardinaux & Clérico, 2005; Cardinaux & González, 2010; Aldao, 2014). Así como la generación de determinados perfiles requiere del desarrollo de dinámicas específicas en el aula, el predominio de ciertos modos de enseñanza va a influir en los perfiles profesionales de los graduados. Esto implica que una crítica reflexiva del perfil profesional tal como la que nos proponemos no puede llevarse a cabo sin un proceso análogo en el nivel de las prácticas docentes.⁽¹⁾ Por esto se propone la modalidad de seminario con el propósito de habilitar la construcción de conocimientos a partir de la interacción y la actividad de las y los estudiantes, supervisadas por las y los docentes. En este sentido resulta central que sea la presentación y discusión de textos por los estudiantes lo que vertebró los encuentros, y por ello entre la mitad y un tercio de cada uno debe quedar reservado para los aportes de las y los estudiantes. Para ello se proponen una serie de textos relativamente breves y de fácil acceso que puedan ser presentados y discutidos, encuentro a encuentro, por los estudiantes.

1.3. Propuesta pedagógica

La propuesta consta de un módulo general dedicado a la reflexión sobre el registro ciudadano del Estado y los modos en los que el derecho interactúa con las instituciones y los actores sociales. Un segundo módulo, también de carácter general, está dedicado a problematizar los perfiles profesionales predominantes a través de la discusión de experiencias de abogacía comunitaria. La propuesta se complementa con dos módulos específicos, en los que se aborda, a través del análisis y discusión de trabajos propios y ajenos a las disciplinas jurídicas, un eje específico de los DESC. Con ese propósito se trabajará sobre textos que reconstruyan el trayecto de los reclamos de vivienda tanto desde las ciencias jurídicas como desde otras disciplinas (sociología, ciencias políticas, antropología), con el fin de visibilizar dimensiones del ejercicio de la profesión que, a menudo, pasan desapercibidas en nuestras casas

(1) Para un análisis más profundo ver Peña González (2000) y Cardinaux & Clérico (2005).

de estudio. El material se encuentra pensado de tal manera que la temática y los textos de los dos módulos específicos pueden ser reemplazados con relativa facilidad para analizar de modo integral la trayectoria de otros reclamos, sean de vivienda o de otros derechos sociales.

1.4. Contenidos mínimos

- a) Concepto de Estado. Problemáticas sociales y políticas públicas.
- b) El litigio de derechos sociales. Marco teórico. Experiencias.
- c) Abogacía comunitaria. Marco teórico. Experiencias.
- d) Estándares nacionales e internacionales del derecho a la vivienda.
- e) Control de convencionalidad. Herramientas jurídicas para el litigio de DESC.
- f) Sociología, ciencia política y etnografía como disciplinas complementarias del derecho.

1.5. Metodología y estrategias de enseñanza

Se proponen cuatro módulos distribuidos en cuatro clases de cuatro horas cada una. Las dos primeras bajo la modalidad de seminario, lo que permite habilitar la construcción de conocimientos a partir de los aportes de los estudiantes supervisados por los docentes. Las otras dos horas estarían dedicadas a la realización de las actividades grupales propuestas en el material para docentes.

1.6. Evaluación

En tanto el principal objetivo de la propuesta consiste en la participación de los estudiantes en la lectura y discusión de la bibliografía, la evaluación se hará a través de la presentación (supervisada) del material durante las clases. El mismo se distribuirá en el primer encuentro.

1.7. Bibliografía ⁽²⁾

- **Abramovich, V. (2007).** Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera pública. *Estudios Socio-Jurídicos*, 9(3).
- **Aldao, M., Vita, L. & De Fazio, F. (2012).** Conformación del derecho a la vivienda digna en Argentina: el papel de los actores no gubernamentales y de la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires en el debate sobre sus alcances. *VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*. Quito: Alacip.
- **Arcidiacono, P. & Gamallo, G. (2014).** Entre la confrontación y la funcionalidad: Poder ejecutivo y poder judicial en torno a la política habitacional de la ciudad de Buenos Aires. *Postdata*, 19(1), pp. 193-225.

(2) La bibliografía destacada es de carácter obligatorio.

- **Bercovich, L.** (2010). Desde el barrio hasta el juicio: construcción comunitaria, incidencia institucional y litigio para la efectividad del derecho a la vivienda en la ciudad de Buenos Aires (pp. 99-120). En Asesoría General Tutelar (Ed.) *El derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires: reflexiones sobre el rol del poder judicial y las políticas públicas*. Buenos Aires: Eudeba.
- **Bianco, C.; Deladino, M. B.; Furfaro, C.; López, M. & Robles, D.** (2010). La formación profesional de los abogados en la Provincia de Buenos Aires: análisis comparativo desde los planes de estudios vigentes. *Revista Anales. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP*, (40), año 7.
- **Bourdieu, P.** (2000). Elementos para una sociología del campo jurídico (pp. 153-220). En Bourdieu, P. & Teubner, G., *La Fuerza del Derecho*. Bogotá: Uniandes.
- **Cardinaux, N.** (1997). *El desplazamiento de la normativa jurídica por la normativa ética en el campo de la representación política. Sus consecuencias sobre la legitimidad legal de las sociedades democráticas*. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- **Cardinaux, N.; Vita, L., Ronconi, L.; Clérico, L. & Aldao, M.** (2012). Condiciones de posibilidad para la exigibilidad de los derechos: el caso de la vivienda digna en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: un estudio del perfil de los jueces. En XIII Congreso Nacional y III Latinoamericano de Sociología Jurídica, "Debates sociojurídicos en torno a los cambios sociales en Latinoamérica", realizado en la Universidad Nacional de Río Negro (sede Atlántica -SASJU), Viedma, Río Negro, Argentina, los días 8, 9 y 10 de noviembre de 2012. Mimeo.
- **Carman, M.** (2016). Ser afectados: La apropiación judicial y burocrática del sufrimiento en una política de relocalización en Buenos Aires. *Working Paper Series Contested Cities*, 28.
- **Clérico, L. & Aldao, M.** (2013). Una valija argumentativa para la exigibilidad de los derechos sociales: hacia la recuperación de la perspectiva de los actores en los reclamos en el ámbito local. En G. Maurino y L. Bercovich (Eds.) *Los derechos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires: una aproximación desde la teoría, las instituciones y la acción*. Buenos Aires: Eudeba.
- **Cheresky, I.** (2006). *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- **Cravino, M. C.** (2012). *Construyendo barrios. Transformaciones socioterritoriales a partir de los Programas Federales de Vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*. Los Polvorines, Buenos Aires: UNGS.
- **Delamata, G.** (2013). Movimientos sociales, activismo constitucional y narrativa democrática en la Argentina contemporánea. *Sociologías*, 15(32), pp. 148-180.

- **Epp, C. R.** (2013). Las condiciones para la revolución de los derechos (pp. 33–53). *La revolución de los derechos: abogados, activistas y cortes supremas en perspectiva comparada*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- **Ewick, P., & Silbey, S. S.** (1991). Conformity, contestation, and resistance: An account of legal consciousness. *New Eng. L. Rev.*, 26, p. 731.
- **Faerman, R.** (2010). El derecho a la vivienda digna y adecuada en la Ciudad de Buenos Aires. En Asesoría General Tutelar (Ed.) *El derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires: reflexiones sobre el rol del poder judicial y las políticas públicas*. Buenos Aires: Eudeba.
- **Gil Ruíz, A. M.** (2015). Formación en Derecho antidiscriminatorio: carencias e incumplimientos institucionales. *Academia*, 13(26), pp. 49-77.
- **Gloppen, S.** (2006). Courts and Social Transformation: An Analytical Framework. En R. Gargarella, R. et. al., *Courts and Social Transformation in New Democracies. An Institutional Voice for the Poor?* Aldershot/Burlington, Reino Unido: Ashgate.
- **González, M. G. & Marano, M. G.** (2014). *La formación de abogadas y abogados: Nuevas configuraciones*. La Plata: Imás.
- **Guirleo, P.** (2012). La judicialización de las demandas villeras. Justicia, Política y Acción colectiva en las villas de Buenos Aires (tesis doctoral), IDES-UNGS.
- **Guirleo, P.** (2014). La política y la judicialización de las demandas sociales en las villas de Buenos Aires. En VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, realizadas del 3 al 5 de diciembre de 2014, en Ensenada, Argentina. Memoria Académica. Recuperado el 7 de agosto de 2018 de: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4245/ev.4245.pdf.
- **Hiller, Renata.** (2010). Matrimonio igualitario y espacio público en Argentina. En L. Clérico y M. Aldao, Matrimonio Igualitario. *Perspectivas sociales, políticas y jurídicas*. Buenos Aires: Eudeba.
- **Kron, S., Costa, S. & Braig, M.** (2012). *Democracia y reconfiguraciones contemporáneas del derecho en América Latina*. Madrid: Iberoamericana.
- **Manzo, M. A.** (2008). La influencia de la formación jurídica en la formación valorativa de los abogados. *Academia*, 11(6), pp. 149-165.
- **Manzo, M. A.** (2012). Diversas luchas, prácticas y estrategias. ¿Podemos hablar de abogados activistas? En XIII Congreso Nacional y III Latinoamericano de Sociología Jurídica, “Debates sociojurídicos en torno a los cambios sociales en Latinoamérica”, realizado en la Universidad Nacional de Río Negro (Sede Atlántica –SASJU), Viedma, Río Negro, Argentina, los días 8, 9 y 10 de noviembre de 2012. Mimeo.
- **Manzo, M. A.** (2016). Identidades profesionales: El lugar que ocupa el derecho y la política en el ejercicio profesional de los abogados activistas en Argentina. *Revista Direito e Práxis*, 7(15).

- **Morales-Cruz, M.** (2012). Abogacía y Movimientos Sociales: Una historia sobre la Coalición “Cero Desalojos” de Puerto Rico. SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política), Yale Law School, Papers 106.
- **Ministerio Público Tutelar de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.** (2014). Documento de trabajo 19: Procesos de urbanización de villas de la CABA: Los casos de Villa 19-INTA, Villa 20 y Los Piletones. Buenos Aires.
- **Oszlak, O.** (2011). El rol del Estado: micro, meso, macro. Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, realizado en Resistencia, Chaco.
- **Procupez, V.** (2015). The need for patience: The politics of housing emergency in Buenos Aires. *Current Anthropology*, 56(S11), pp. 55-65.
- **Puga, M.** (2014). El litigio estructural. *Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo*, 1(2), pp. 41-82.
- **Smulovitz, C.** (2008). La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en la Argentina. *Desarrollo Económico*, 48(190-191), pp. 287-305.
- **Treacy, G.** (2013). El litigio de derecho público y la función judicial: observaciones acerca del control judicial de las políticas públicas (pp. 633-652). En E. Alonso Regueira (Ed.) *Estudios de Derecho Público*. Buenos Aires: ADFD y CS.
- **Vecchiolli, V.** (2009). Expertise jurídica y capital militante: reconversiones de recursos escolares, morales y políticos entre los abogados de derechos humanos de la Argentina. *Pro-posições*, 2(59). pp. 41-57.

2. Manual para docentes

2.1. Introducción

El material fue pensado bajo la dinámica del seminario, por lo que la asistencia y la participación en clase resultan imprescindibles. El tiempo dedicado a la presentación de los textos, la discusión grupal y la realización de las actividades presenciales debe ser regulado por el docente en función del grupo. El propósito del material es la reflexión por parte de los estudiantes sobre el modo en el que se perciben a sí mismos como profesionales del derecho, por lo que el trabajo en grupos a partir de una problemática sugerida por los estudiantes es tan importante como la discusión de los textos propuestos. Un docente debe acompañar el trabajo de cada grupo. Los textos correspondientes al tercer y cuarto encuentro pueden ser reemplazados por material equivalente según lo considere el equipo docente.

2.2. Cronograma

Parte general: Repensar al Estado y al derecho

Clase 1: El Estado por dentro y por fuera.

Clase 2: Perfiles profesionales.

Parte especial: La vivienda como derecho.

Clase 3: Perspectivas jurídicas.

Clase 4: Perspectivas sociales.

2.3. Desarrollo de clases

Clase 1: Presentación de la actividad. Armado de equipos de trabajo y distribución de textos.

Tema: El Estado por dentro y por fuera.

Textos: Oszlak (2011), Delamata (2013) y Abramovich (2007).

Presentación del curso (objetivos, temas, dinámica de trabajo y modo de evaluación).

Presentación del equipo docente y de los estudiantes, seguido de una actividad que produzca insumos propios para trabajar durante los encuentros: por ejemplo, se pide a los estudiantes que redacten y presenten un breve texto en el que cuenten alguna vivencia, anécdota o recuerdo vinculado a alguna problemática habitacional, propia o ajena, y otro texto en el que den cuenta de cuatro características imprescindibles en una abogada o abogado.

Armado de los equipos de trabajo (en función de las dimensiones del curso) y distribución de los textos y de los días de presentación.

Desarrollo de la clase:

Eje temático: “Vida cotidiana, políticas públicas y movilización legal”.

El texto “El rol del Estado”, de O. Oszlak se propone para presentar, de modo esquemático, la vinculación entre necesidades (nivel micro) y derechos (nivel macro) a través de la identificación de problemáticas sociales y la elaboración de políticas públicas (nivel meso).

El texto “Movimientos sociales, activismo constitucional” de G. Delamata se propone para mostrar el rol desempeñado por el derecho en cuatro ejes de la historia argentina reciente: a) memoria, verdad y justicia; b) villas y asentamientos; c) discriminación del colectivo LGBTTTI; y d) conflictos ambientales.

El texto “Acceso a la Justicia y nuevas formas de participación”, de V. Abramovich se propone como articulación conceptual entre las experiencias analizadas en el texto de Delamata y los diversos niveles de actuación del Estado descritos por Oszlak.

Actividad propuesta: distribuir entre los grupos copias del fragmento “Un día en la vida de Juan”, incluido en el texto de Oszlak, y hacer una “lluvia de ideas” sobre los modos en los que el Estado, a través de sus decisiones y políticas, afecta (tanto de manera positiva como negativa) nuestra vida cotidiana.

Clase 2: Formación jurídica y trayectoria profesional. DESC: la creación de un campo jurídico.

Tema: Profesiones jurídicas.

Textos: Manzo (2016) y Morales-Cruz (2012).

Eje temático: “Perfiles profesionales disidentes”.

Desarrollo de la clase:

Presentación de los textos por parte de los equipos, seguida de una reposición por parte del equipo docente de los contenidos que puedan haber quedado pendientes.

Los textos “Identidades profesionales”, de M. Manzo y “Abogacía y movimientos sociales” de M. Morales-Cruz, tienen el propósito de mostrar perfiles profesionales disidentes y los presupuestos teóricos desde los cuales se autoperciben.

Actividad propuesta: a partir del texto producido en el primer encuentro se contrastan las características definidas por los estudiantes y las que surgen de los textos. Para el siguiente encuentro cada grupo debe elegir una entre las problemáticas habitacionales aportadas por sus integrantes, buscar material periodístico sobre el tema y preparar una presentación para el siguiente encuentro que dé cuenta de los tres niveles de análisis propuestos en el texto de Oszlak.

Clase 3: El derecho a la vivienda I.

Tema: Perspectivas jurídicas.

Textos: Faerman (2010) y Bercovich (2010).

Eje temático: estándares normativos, saber técnico y protección de derechos. Desarrollo de la clase: puesta en común del trabajo del encuentro previo. Presentación de los textos por parte de los equipos, seguida de una reposición por parte del equipo docente de los contenidos que puedan haber quedado pendientes.

Los textos “El derecho a la vivienda digna y adecuada” de R. Faerman y “Desde el barrio hasta el juicio” de L. Bercovich son clásicos trabajos jurídicos sobre la problemática de vivienda. Se analiza una política pública (los subsidios habitacionales de la Ciudad de Buenos Aires) a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos.

Actividad propuesta: por grupos, preparar fichas del caso elegido consignando los siguientes datos: a) ubicación del conflicto; b) conformación del grupo afectado; c) derechos conexos vulnerados (salud, educación, menores);

d) normativa relevante (constitucional y legal); y e) posibles estrategias de intervención legal.

Clase 4: El derecho a la vivienda II.

Tema: Perspectivas sociales.

Textos: Guirleo (2014), Arcidiácono y Gamallo (2014), Carman (2016).

Desarrollo de la clase: presentación de los textos por parte de los equipos, seguida de una reposición por parte del equipo docente de los contenidos que puedan haber quedado pendientes.

El texto “La política y la judicialización” de P. Guirleo sirve para dar cuenta del contexto político en el marco del cual se desarrolla el litigio. El texto “Ser afectados” de M. Carman repone la perspectiva de la población y muestra las diversas posibilidades de interacción entre las respuestas institucionales y los vecinos. El texto “Entre la confrontación y la funcionalidad” de P. Arcidiácono y G. Gamallo sirve para contextualizar los resultados del litigio de derechos sociales dentro del marco más amplio de la política pública.

Actividad propuesta: por grupos y con asistencia del docente, establecer respecto de los casos elegidos: a) contexto social y político; b) posicionamiento de la población afectada; c) posibilidades y límites institucionales de la intervención judicial.

3. Material didáctico orientado a la enseñanza y formación de los alumnos

3.1. Introducción

Siguiendo a Ewick y Silbey (1991), podemos decir que las actitudes frente al derecho pueden ser de conformidad, de rechazo o de resistencia. A su vez, la posición de los actores varía de acuerdo a la posición social, cultural, económica e institucional; los actores transitan o habitan las relaciones jurídicas. El derecho es visto en general como una herramienta o un dispositivo al servicio de los intereses individuales, pero esta es la mirada propia del abogado litigante, en la que estamos empapados nosotros mismos. Por el contrario, en la tradición crítica, el derecho no es un dispositivo sino más bien un epifenómeno de determinadas configuraciones sociales que determina y condiciona las posibilidades de los individuos de acuerdo a su posición (en algún sentido las personas son instrumentos del derecho). Además, el derecho también puede ser entendido en términos de una práctica cultural, y el uso que los individuos hacen de este (y que este hace de los individuos) es más situacional que absoluto: el derecho fija un camino, pero al mismo tiempo se convierte en un obstáculo, da una potestad pero implica una restricción. Del otro lado, esta vara que es el derecho es algo que puede ser evitado, resistido e incluso subvertido. Usualmente, para los sectores populares, el comportamiento dentro del derecho es táctico (reactivo), y para las clases dominantes es estratégico. Como abogados pensamos al derecho en el marco de su uso “apropiado” o “adecuado”, pero esa es la construcción que

hacemos nosotros, en tanto somos, literalmente, “operadores jurídicos” del fenómeno derecho. En suma, nos aproximamos al derecho como un ingeniero industrial se aproxima a un artefacto, y no como lo haría un usuario, que es lo que hace la mayoría de la población, y en particular aquellos sectores que se ven forzados a luchar por una vida digna. Esta pérdida de perspectiva es un poco inevitable en la medida en que la abogacía será nuestra profesión, pero que sea inevitable no significa que debamos naturalizarla. Entrar “advertidos” de esta “hipermetropía” al litigio de derechos sociales es lo que se proponen las discusiones y los textos que siguen.

3.2. El Estado por dentro y por fuera

3.2.1. Desarmar al Estado para comprenderlo

Material de trabajo:

Oszlak, O. (2011). El rol del Estado: micro, meso, macro. Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP) y la Asociación de Administradores Gubernamentales, realizado en Resistencia, Chaco.

Es usual que nos representemos al Estado como un mecanismo de control social, manejado por la clase política, que reacciona de modo directo a las demandas de la ciudadanía o de los grupos de presión. Sin embargo, esta perspectiva resulta excesivamente simplista y deja afuera algunas de las dimensiones más relevantes del accionar estatal vinculadas a los derechos económicos, sociales y culturales. Si vamos a tratar de pensar al Estado y al derecho en función de las necesidades de la población, y no a la inversa, el primer paso consiste en visibilizar los múltiples niveles en los que se despliega la estatalidad. Con ese propósito vamos a retomar una propuesta de análisis en tres niveles desarrollada por Oszlak.

El primero se refiere al impacto concreto que el accionar (o el omitir) estatal tiene en la vida de las personas. En este nivel es que se verifica de modo concreto el cumplimiento o no de los estándares de derechos humanos. ¿Tiene cada individuo acceso a agua corriente, electricidad, cloacas? Si pertenece a una minoría étnica o cultural, ¿tiene acceso a una educación que respete su idiosincrasia? ¿Puede comprar alimentos suficientes con su sueldo? ¿Se encuentran su salud y su bienestar adecuadamente protegidos por las agencias estatales? O bien, ¿respetan los agentes públicos los derechos civiles de cada persona? ¿Se abstiene el Estado de restringir los derechos de la población? y cuando la restricción es inevitable, ¿lo hace de modo razonable o proporcionado? En este sentido Oszlak afirma que el Estado sostiene el tejido social: es el responsable de generar y mantener la condiciones de posibilidad para el libre desarrollo de los individuos.⁽³⁾

(3) El libre desarrollo tiene dimensiones individuales, habitualmente vinculadas a las preferencias o deseos subjetivos, pero también dimensiones colectivas, ya que estas decisiones se despliegan en el marco de una determinada práctica cultural.

En el otro extremo se encuentran lo que Oszlak denomina “grandes pactos”, que se refieren a los grandes criterios sobre los que opera un aparato estatal.⁽⁴⁾ El primero, llamado “de gobernabilidad”, tiene que ver con la determinación de las reglas de juego del sistema estatal. Es decir, qué actores y acciones van a ser consideradas legítimas (razonables o tolerables) o bien ilegítimas (ilegales o directamente criminales). Si bien la base de este pacto se encuentra determinada por el texto constitucional, existe un cierto margen en función de las relaciones de fuerza vigentes en la sociedad en ese momento.⁽⁵⁾ El segundo sería el pacto funcional, que determina básicamente cómo se dirimen las responsabilidades y competencias entre el Estado y la sociedad civil, así como también al interior de ambos (qué funciones o ministerios en el primer caso, qué grupos o sectores en el segundo.) El tercer pacto, distributivo, se refiere al modo en el que se distribuyen los costos y los beneficios del proceso productivo. El carácter fundacional de estos pactos no radica en su prioridad temporal sino lógica, en la medida en que cada uno de estos estructuran las relaciones sociales y las intervenciones y reacciones estatales, al mismo tiempo que estas últimas pueden generar modificaciones en los pactos. Esta retroalimentación entre relaciones de fuerza y compromisos políticos implica, a su vez, que no es posible considerar las decisiones políticas ni las intervenciones estatales como medidas autónomas, sino más bien que el Estado juega un rol de articulador (no neutral) de las diversas fuerzas sociales.⁽⁶⁾ Entre uno y otro se encuentra la conformación de la agenda social problemática y el despliegue de las políticas públicas. En este nivel es claro que el Estado es lo que el Estado hace. Qué reclamos individuales van a ser considerados como problemáticos, y entre estos, cuáles serán atendidos con recursos públicos constituyen dos aspectos fundamentales de la discusión sobre derechos sociales. Para nuestro tema resulta particularmente interesante el esquema de “división social del trabajo” que presenta el texto. Así podemos distinguir:

- a) las redes sociales informales (familia, amistades, vecinos, etc.);
- b) las organizaciones de la sociedad civil (clubes, mutuales, organizaciones, ONG);
- c) el mercado; y
- d) las entidades estatales.

(4) Utilizamos el término “pacto” para denotar un cierto nivel de acuerdo o compromiso entre las principales fuerzas que se disputan el control de la sociedad. No obstante, este acuerdo no debe ser confundido con el consentimiento democrático brindado por la ciudadanía, aunque de algún modo se encuentren conectados.

(5) Así, un piquete o el lobby ejercido por un grupo de presión pueden ser considerados legítimos o ilegítimos en función de la coyuntura política vigente.

(6) A su vez los pactos cambian con la coyuntura y la modificación de las relaciones de fuerza. Un mayor desarrollo de las fuerzas del mercado puede hacer que el pacto funcional se reconfigure en favor del mercado, o bien una catástrofe natural puede alterarlo en sentido inverso.

Para el despliegue de la política pública (o la intervención del Poder Judicial en su ausencia) no solo hace falta que el problema sea considerado socialmente relevante, sino que además las respuestas dadas por el resto de los actores sean consideradas insuficientes o inadecuadas. Esto, a su vez, implica diferencias en la percepción de las problemáticas, ya que para algunos sectores el recurso al mercado o bien la intervención de familiares resultan suficientes para resolver el problema, mientras que para otros esto resulta estructuralmente imposible; entre estos dos extremos se encuentran los casos más problemáticos.⁽⁷⁾ Otro aspecto relevante es el tema de la “tensión social”, que es lo que determina la incorporación, jerarquización y eliminación de cada problema de la agenda pública.

En este contexto se entiende cómo el recurso al Poder Judicial es una entre varias herramientas de las que disponen los individuos y colectivos para generar tensión, y por ende incorporar su problemática a la agenda pública. A su vez, es importante retener el carácter “negociado” de esta agenda: ningún actor social posee, en general, un predominio claro en la conformación de la misma, y aun en ciertas oportunidades la intervención del resto de los actores puede estar motivada no por el reclamo en sí (o los efectos de la misma) sino con la dinámica de enfrentamientos y alianzas que se den entre los actores sociales. Es importante resaltar que esta “capilaridad”, que es la capacidad del Estado para permear o afectar casi todas las dimensiones de la vida de un individuo, rara vez es el efecto consciente y calculado de un accionar programado y racional, originado en una voluntad institucional o política, sino más bien la resultante de una cantidad de variables que incluyen la opinión pública, las relaciones de fuerza económicas, ideológicas y políticas, la coyuntura política y económica, etc. No obstante, la política, al menos en el marco del ECD, tiene límites, o al menos afirma tenerlos, y desconocer esta pretensión implicaría desconocer un elemento inextirpable de las relaciones sociales vinculado a la idea de respeto de la dignidad humana. Por eso hace falta la artificialidad de una sentencia para que la conexión entre estos tres niveles aparezca de modo explícito. Precisamente, cuando nos enfrentamos al establecimiento de la responsabilidad estatal por la vulneración de un derecho humano (o de una determinada posición jurídica), lo que vemos es cómo el juez pone en evidencia un desajuste entre el pacto social fundamental explícito (la Constitución) y los pactos políticos efectivamente reinantes, que obturan u obstaculizan el desarrollo de las políticas públicas necesarias para satisfacer necesidades –consideradas fundamentales– de un ciudadano. Así aparecen dentro del sistema jurídico una serie de principios que no son meras reglas de comportamiento, sino que implican afirmaciones morales que

(7) Por ejemplo, para el hijo único de una familia de clase alta acceder a una vivienda digna mediante la compra de una propiedad no es ni siquiera visto como un problema. En el otro extremo, para un chico de la calle es claro que esto resulta imposible y depende, para satisfacer la misma necesidad, de las políticas públicas habitacionales. Siguiendo el caso “Q. S. C. Y.” (CSJN, 2012), los tribunales subnacionales han ido estableciendo categorías de situaciones de vulnerabilidad..

pretenden orientar y limitar la dinámica de las relaciones de fuerza sociales: los derechos humanos.

3.2.2. Repensar al derecho para cambiarlo

Material de trabajo:

Abramovich, V. (2007). Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera pública. *Estudios Socio-Jurídicos*, 9(3).

Estamos acostumbrados a pensar la relación entre derecho y política de modo unilateral, dando por sentado que es la política (partidaria) lo único que determina qué es lo que se puede y qué es lo que no se puede hacer, y al derecho solo le corresponde vigilar el orden establecido. Así, el vínculo entre esfera judicial y política tiene una dimensión tradicional, que es la que se refiere al resguardo de derechos civiles y políticos que operan como condición de posibilidad de la dinámica democrática (libertad de expresión, acceso a la información, libertad de asociación, derecho a elegir y ser elegido, etc.). Sin embargo, lo que nos interesa no es esto, sino la dimensión no tradicional que se despliega con las nuevas formas procesales colectivas propias del litigio de derechos económicos sociales y culturales, como una instancia de interpelación y diálogo entre el Estado y los demás protagonistas del conflicto ante el déficit de los canales institucionales propios de la democracia representativa. Para eso, y para despejar las dudas que surgen al hacer un uso no tradicional del derecho, vamos a retomar una serie de ideas formuladas por Víctor Abramovich.

Si bien se ha discutido sobre la legitimidad democrática de los tribunales, este problema debe resolverse en el caso concreto; otro tanto puede decirse del impacto de la judicialización en la dinámica política de las organizaciones que recurren a la misma. Sin embargo, la articulación con otros campos de intervención política es fundamental para la efectividad de la sentencia, y en este sentido la acción judicial debe ser enmarcada dentro de un proceso político más amplio que apunta a la desarticulación de la situación de exclusión social y política.

Dos características fundamentales de esta dimensión de la judicialización son:

- 1) El carácter colectivo del conflicto.
- 2) El cotejo de la medida/omisión estatal desde un punto de vista jurídico (legalidad, razonabilidad, no discriminación, etc).

Abramovich distingue cuatro posibles modos en los que puede darse la judicialización:

- a) **Control de legalidad:** es el caso más sencillo. Se verifica que el Estado incumple con normas directas emanadas de la legislatura. No hay discusión sobre división de poderes.
- b) **Control de compatibilidad con estándares constitucionales:** en estos casos se trata de verificar la idoneidad, razonabilidad, no discriminación, progresividad, no regresividad, transparencia. La sentencia no

puede ser una orden específica sino una instrucción general. Requiere del tribunal un trabajo de supervisión que no es propio de los tribunales, por lo que genera dificultades procesales.

c) **Prohibición de exigencia de lo insoportable:** son casos extremos que solo admiten una solución específica como remedio adecuado.

d) **Establecimiento de la responsabilidad judicial del Estado:** si bien se trata de sentencias meramente declarativas de una omisión o un exceso en el hacer estatal, tienen un cierto peso como parte de estrategias más amplias de intervención política.

3.2.3. El derecho movilizado

Material de trabajo:

Delamata, G. (2013). Movimientos sociales, activismo constitucional y narrativa democrática en la Argentina contemporánea. *Sociologías*, 15(32), pp. 148-180.

Si bien nuestro país tiene una larga trayectoria de compromiso entre los profesionales del derecho y los derechos sociales, las últimas décadas han visto proliferar el uso de estrategias jurídicas para garantizar los derechos a la vivienda, a la salud y a la educación, entre otros. Gabriela Delamata propone un recuento de los principales factores que permitieron el desarrollo de este proceso y una breve descripción de algunas de las principales experiencias.

Se plantea un análisis del fenómeno de la movilización legal en la Argentina reciente. Sostiene que dos de los factores fundamentales para dar cuenta de dicho fenómeno son la ampliación del catálogo de derechos y de los mecanismos de protección a partir de la reforma constitucional de 1994, y la expansión de las organizaciones dedicadas al litigio entendidas como nuevas “plataformas de apoyo”. A estas dos la autora suma la centralidad que el discurso de los derechos humanos ha ido adquiriendo durante la transición democrática y la conformación de una “comunidad legal garantista”, que se extiende más allá de los litigantes hacia los académicos y los jueces. Los procesos de movilización legal tienen una alimentación desde arriba (elites y tribunales), desde abajo (organizaciones y activistas) y desde el extranjero (cortes y presión internacional).

La transición democrática argentina se caracterizó por el rol central que adquiere la apelación directa a los dispositivos normativos y jurisdiccionales del Estado. En la Argentina de los 80 la dictadura fue a los tribunales, no a la política (transición pactada como en Chile o referendo como en Uruguay), gracias a la consolidación de un entramado activista (la Asociación de Madres de Plaza de Mayo y el Centro de Estudios Legales y Sociales) que privilegiaría el derecho a la verdad y el juicio. Así, con el discurso de los derechos humanos incorporado a la institucionalidad a través de la Conadep, quedarían sentadas las bases sobre las cuales en la década de los 90 se negociaría la incorporación de los tratados internacionales de derechos humanos al texto constitucional (lo que implicaría, a su vez, una adhesión de los derechos sociales al

dispositivo protectorio tradicionalmente utilizado para derechos civiles). Esto implicó también una “autonomización” positiva del Poder Judicial, generada a partir de su papel en los juicios sobre la dictadura. Esta autonomía se consolidaría en el posterior aumento en el control de las leyes y, en particular, de las políticas públicas (que arrancaría en los 90 con un amplio reconocimiento del derecho a la salud y luego se expandiría gradual y desparejamente, dependiendo de la jurisdicción y la instancia, hacia otros derechos), dando lugar al “activismo constitucional”.

Algunos ejemplos de esta clase de procesos: en las villas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, del asistencialismo (bolsones a los comedores y planes a los referentes) se fue pasando, a través de la organización colectiva, el activismo de ONG y el activismo judicial, al control de políticas públicas e, incluso en algunos casos, a procesos de urbanización concertada. De este modo se habría generado, además, una recomposición del lugar desde el cual las organizaciones villeras se relacionan con el derecho. A su vez, la intervención del Poder Judicial (en particular de ciertos magistrados) “resultó clave para desestabilizar la posición estatal dominante en el área”. Por último, en algunas sentencias se registra una gramática de la ciudadanía (Arcidiácono & Gamallo, 2014). Otro ejemplo se dio en el plano del activismo LGBTTTI. La dimensión de activismo constitucional del reclamo, que se desplegó con fuerza alrededor de la campaña por el matrimonio igualitario y luego, aunque en menor medida, con la Ley de Identidad de Género, llevó a la Argentina a ser el primer país latinoamericano en reconocer el derecho de parejas no heterosexuales a casarse. Las estrategias clave fueron la vía judicial⁽⁸⁾ y luego la incidencia legislativa experta durante el año 2009. Así, el primer fallo (“Freyre c/GCBA”, de la magistrada Seijas) habilitó un profuso debate legislativo desde finales de 2009 que culminaría, en julio de 2010, con la reforma de los artículos pertinentes del Código Civil. Un elemento relevante en el proceso fue su presentación en términos de incorporación de sujetos a derechos. En lo que se refiere a los conflictos ambientales recientes, la movilización social se organiza, fundamentalmente, en torno de los proyectos extractivos de minería a cielo abierto, e implica, como novedad, una territorialización y federalización del conflicto. La génesis del proceso está en las asambleas de vecinos, que más tarde irían transitando el camino hacia la movilización legal. Si bien tuvieron logros a nivel legislativo, lo cierto es que este fue de carácter disperso, dependiendo de la provincia (fuerte, por ejemplo, en Córdoba y débil en San Juan). A su vez, la autora señala el proceso de “domesticación” de los sectores más radicalizados del movimiento ambientalista. Habría que actualizar, al día de hoy, el estado de estas leyes. Aunque el trabajo enfatiza el marco legislativo, no está claro el nivel de operatividad que tiene al día de hoy. En suma, los elementos más característicos del activismo constitucional radicarían en: a) la participación de expertos en la interpretación

(8) Esta tuvo dos vías: por un lado, se intentó avanzar, sin éxito, en el fuero civil nacional, y por el otro se consiguieron en 2009 una serie de fallos favorables en el fuero contencioso administrativo y tributario de la Ciudad de Buenos Aires (Hiller, 2010).

de las demandas; b) el giro deliberativo dialógico de los procesos (diferente al de los derechos civiles en EEUU); y c) el surgimiento de una nueva “gramática de la ciudadanía”, vinculada a la universalidad y multidimensionalidad de los derechos.

3.3. Profesiones jurídicas y perfiles profesionales

3.3.1. La política del derecho

Material de trabajo: Manzo, M. A. (2016). Identidades profesionales: El lugar que ocupa el derecho y la política en el ejercicio profesional de los abogados activistas en Argentina. *Revista Derecho e Práxis*, 7(15).

El texto se propone indagar sobre el perfil profesional de aquellos abogados que se ubican en los márgenes de los modos predominantes de ejercicio de la profesión. La autora señala que los procesos de cambio global experimentados desde al menos la década del 70 (los cambios en el rol del Estado y de la sociedad civil, y la consagración global del neoliberalismo y del paradigma de los derechos humanos) han generado nuevas prácticas y discursos. En la Argentina el 2001 es un punto de inflexión a partir del cual, bajo la consigna de los derechos humanos, se producen una serie de encuentros entre abogados y organizaciones sociales en clave de resistencia a las consecuencias del orden neoliberal. Con ese fin analiza las autopercepciones de abogados que trabajan violencia policial, tierra campesina e indígena y diversidad sexual.

Como marco teórico se utiliza la categoría de *habitus* como “sistema de disposiciones duraderas (que) fija lo posible/no posible, lo pensable/no pensable, dentro del campo y en última instancia, ‘oculta’ aquellos factores que permiten la tendencia a la reproducción de los factores de dominación social”, y que en nuestro campo implica una comprensión neutral, acrítica e instrumental del fenómeno jurídico. Siguiendo a Bourdieu, lo que permitiría a los profesionales tomar una cierta distancia de esos patrones de reproducción sería la “reflexividad refleja”, que al desnaturalizar las prácticas cotidianas permite transformar los marcos de referencia de los agentes.

Estos abogados se caracterizan por:

- a) motivaciones éticas explícitas;
- b) trabajan con grupos o clases desaventajados, con los cuales establecen (o intentan establecer) vínculos horizontales que reconozcan la desigualdad;
- c) posicionamiento político (no necesariamente partidario) que se evidencia en la subordinación de la profesión a la causa; y
- d) una serie de reconsideraciones respecto del derecho, a saber:
 - i) falta de eficacia (distancia entre la norma y la práctica);
 - ii) pluralidad jurídica (visibilización de modos/prácticas alternativas al monopolio estatal);
 - iii) explicitación de la violencia simbólica ejercida por el derecho).

Las propiedades a) y b) son compartidas por los abogados alternativos y los abogados de interés público. Pero estos últimos, con un perfil más profesional y académico, apuntan a producir transformaciones institucionales dentro de los cuales no cabrían cuestionamientos tan radicales del fenómeno jurídico. Lo jurídico cobra un rol predominante como estrategia, no necesariamente se vincula de modo directo y horizontal con las organizaciones, tiene en los tribunales y los funcionarios sus principales interlocutores y la obtención de sentencias paradigmáticas es su principal objetivo. Por el contrario, la mirada del abogado alternativo pone el acento en: a) la complementariedad de la estrategia jurídica dentro de un repertorio más amplio de acciones colectivas; b) la subordinación del derecho a las necesidades impuestas por la coyuntura del conflicto; y c) una posición de “resistencia” respecto de los efectos estructuralmente excluyentes del ordenamiento jurídico.

3.3.2. Trabajar con el otro

Material de trabajo: **Morales-Cruz, M.** (2012). *Abogacía y Movimientos Sociales: Una historia sobre la Coalición “Cero Desalojos” de Puerto Rico*. SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política), Yale Law School, Papers 106.

El texto presenta una experiencia de abogacía comunitaria en Puerto Rico y tiene dos ejes: por un lado, la posibilidad de generar espacios de articulación comunitaria a través del derecho, y por el otro, el modo en el que la intervención jurídica debe darse para que este proceso sea fructífero, ya que ni la mera presencia de los profesionales ni sus aportes técnicos fueron las variables más relevantes en los casos analizados.

La autora parte de una definición específica de democracia, que toma del filósofo francés J. Rancière, y que permite resaltar el carácter político del derecho: si tradicionalmente se da por sentado que es la política la que debe determinar el derecho, eso no significa que debamos dar por sentado que las estructuras políticas actualmente existentes no deban ser puestas en cuestión: la práctica de la democracia consiste en poner en cuestión y revisar la viabilidad de las distinciones que habitualmente trazamos entre lo social y lo político, lo individual y lo colectivo, lo público y lo privado, lo social y lo político. En este punto entronca con la pedagogía de P. Freyre, según la cual el rol de aquel que explica, del que posee el saber, debe ser constantemente revisado con el fin de no obturar la agencia y el saber de los estudiantes.

El transporte de ambos postulados a la práctica de la abogacía comunitaria implica, en primer lugar, que debemos ocuparnos de aquellos grupos que carecen de representación en los espacios de toma de decisión. Una práctica democrática de la abogacía implica recuperar los espacios comunes que han sido secuestrados por el mercado o la burocracia y devolvérselos a los habitantes. En segundo lugar, que la presunta superioridad técnica del profesional nunca debe dejar en un lugar pasivo a las personas para las cuales se está trabajando. Si bien el derecho puede parecer sumamente técnico, nunca se

debe subestimar la capacidad de las personas para involucrarse y entender el derecho por sí mismas. Así, para la autora, tan importante como conocer los aspectos legales de un problema, es saber hacer silencio y escuchar a los consultantes.

El artículo trabaja cuatro casos, y en todos se trata de poblaciones vulnerables amenazadas por un desalojo. En cada caso se recurrió a diversas estrategias legales: en “Los Filtros” se recurre a los vecinos para cuestionar el fin público de la expropiación, y mostrar que era en beneficio de una estrategia de desarrollo inmobiliario. En el caso “Maine” se recurre al derecho administrativo para impedir el desalojo. En la caso “Las Gladiolas”, ante la inminente demolición de un complejo de viviendas de interés social, se recurre a alianzas estratégicas con ingenieros y arquitectos para recuperar las condiciones edilicias del lugar y se prepara material especial para concientizar a los vecinos de sus derechos. En el caso “Villa del Sol”, la experiencia y las alianzas construidas en los casos anteriores permiten enfrentar la amenaza de desalojo a través de una coalición que reúne a muchas de las comunidades que habían enfrentado similares problemáticas, dando origen a la “Coalición Cero Desalojos”.

3.4. Derecho a la vivienda: perspectivas jurídicas

3.4.1. Perspectivas jurídicas I: El derecho que hay

Material de trabajo: Faerman, R. (2010). El derecho a la vivienda digna y adecuada en la Ciudad de Buenos Aires. En Asesoría General Tutelar (Ed.) *El derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires: reflexiones sobre el rol del poder judicial y las políticas públicas*. Buenos Aires: Eudeba.

El trabajo analiza una sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires (TSJ) respecto de la constitucionalidad de los cambios establecidos en el “Programa para familias en situación de calle”, del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires (GCBA), a través del decreto 960/08.

En su versión original, regulada por el decreto 690/06, el subsidio otorgaba un subsidio mensual con el propósito de permitir a las familias buscar una solución habitacional definitiva. Las condiciones eran que la situación de calle fuese actual o bien inminente, el Estado se obligaba a brindar orientación para resolver la situación habitacional y no se restringía el uso de los fondos de modo tal que podía ser utilizado para pagar un crédito hipotecario o aplicarlo a alguna otra solución habitacional definitiva. Este régimen se encontraba judicializado en la medida en que en muchos casos el plazo otorgado no era suficiente para resolver el problema habitacional, ya que el déficit habitacional era de carácter estructural. Así lo había establecido el TSJ en el caso “Barrera” (Exppte. 4757/06) de 2006, en el cual se ordenaba al GCBA extender la prestación del subsidio a la familia beneficiaria.

En 2008 el GCBA, a través del decreto 960/08, no solo no resuelve las insuficiencias señaladas por la jurisprudencia sino que elimina la obligación estatal de orientar a los beneficiarios, remueve el objetivo de brindar una solución

habitacional definitiva, restringe el alcance del beneficio a las familias que se encuentren efectivamente en situación de calle, prohíbe la aplicación del subsidio a todo gasto que no sea el pago de una solución habitacional transitoria (alquiler, inquilinato, etc.) y, además, aumenta el tiempo de residencia exigido en el caso de migrantes. Todas estas restricciones son impugnadas por los organismos defensores de derechos humanos por violar el principio de prohibición de regresividad en materia de derechos humanos.

No obstante la evidente regresividad representada por el decreto 960/08, el TSJ solo reconoce la inconstitucionalidad de la exigencia de situación de calle y la restricción en el uso de los fondos, admitiendo la eliminación de la orientación a los vecinos y la extensión del plazo de residencia respecto de los migrantes.

3.4.2. Perspectivas jurídicas II: litigar para organizar

Material de trabajo: **Bercovich, L.** (2010). Desde el barrio hasta el juicio: construcción comunitaria, incidencia institucional y litigio para la efectividad del derecho a la vivienda en la ciudad de Buenos Aires (pp. 99-120). En Asesoría General Tutelar (Ed.) *El derecho a la vivienda en la Ciudad de Buenos Aires: reflexiones sobre el rol del poder judicial y las políticas públicas*. Buenos Aires: Eudeba.

El texto se enmarca en la participación de la ONG Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) en una acción judicial iniciada por la Asesoría General Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires relativa a los problemas e insuficiencias de la política habitacional del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires y se ocupa de la brecha entre los altos estándares constitucionales en materia de vivienda y el enorme déficit habitacional que arrastra la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En lo que hace a los estándares normativos, tanto la Constitución Nacional (arts. 14 bis, 16 y 75, inc. 23), los tratados de derechos humanos con rango constitucional (Declaración Universal de Derechos Humanos -art. 25.1-, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -art. 11.1-, Convención de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes -art. 27.1-, Convención Internacional contra Todas las Formas de Discriminación Racial -art. 5.e- y Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer -art. 14.2-) reconocen el derecho a la vivienda digna. A su vez el art. 31 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reconoce uno de los estándares más altos de la región (derecho a la vivienda digna y al hábitat y mandatos de resolución del déficit habitacional, de integración sociourbana y de regulación de alquileres informales).

Este alto nivel de reconocimiento normativo contrasta fuertemente con la interpretación jurisprudencial que hace el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad en el caso "Alba Quintana". Esta es regresiva por tres motivos: a) en lugar de utilizar los estándares de la Constitución de la Ciudad, que reconocen mejores niveles de derechos, recurre a los estándares más laxos del Bloque de Constitucionalidad Federal, violando el principio *pro homine*; b) en lugar de

interpretar el mandato de radicación en términos de integración sociourbana lo hace en términos de migraciones, recortando aún más el alcance de las obligaciones estatales; y c) interpreta el derecho a la vivienda como “reglamentario”, sujetando su operatividad a la voluntad de la Administración, violando el principio de no regresividad. Por su parte, las respuestas institucionales se encuentran, también, muy alejadas de los estándares normativos vigentes: desde el retorno de la democracia, la ciudad de Buenos Aires vive un empeoramiento del déficit sociourbano, causado, entre otras cosas, por la falta de políticas de inclusión, la inexistencia de planificación y coordinación en la materia, la regresividad presupuestaria y la casi nula regulación del mercado del suelo en cabeza de la Administración de la ciudad. Por su parte, la intervención de la Legislatura resulta dispersa y focalizada, y por lo tanto incapaz de dar cuenta de un problema que ya es estructural.

En este contexto, las familias que intentan cerrar la brecha habitacional se ven forzadas, por las condiciones estructurales de desigualdad, a buscar soluciones habitacionales informales (casas tomadas, villas, núcleos habitacionales transitorios, inquilinatos), que si bien presentan espacios para estrategias colectivas, tienden a desempoderar a estos sectores. En este contexto construir el litigio desde el territorio (con plena participación de los afectados) no solo permite introducir los reclamos efectivos de la población, sino que además muchas veces sirve de base para la autoorganización de los vecinos.

3.5. Derecho a la vivienda: perspectivas sociales

Material de trabajo: **Giurleo, P.** (2014). La política y la judicialización de las demandas sociales en las villas de Buenos Aires. En VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, realizadas del 3 al 5 de diciembre de 2014, en Ensenada, Argentina.

Se habla de judicialización de la política cuando un particular o bien un colectivo buscan interpelar judicialmente al Estado ante la imposibilidad de recurrir a los canales tradicionales. En este sentido se puede decir que la judicialización permitió:

- a) superar el diálogo clientelar con el Poder Ejecutivo;
- b) reforzar aspectos identitarios y organizacionales de los agentes;
- c) establecer vínculos con otros actores; y
- d) cristalizar la “agencia urbana” de este sector de la población. Los principales ejes de litigio fueron:
 - I) acceso y goce de servicios públicos;
 - II) elecciones transparentes de representantes; y
 - III) urbanización, regularización e integración sociourbana.

La pregunta del texto es: la judicialización de las demandas villeras en la ciudad de Buenos Aires, ¿fue un caso de politización o de despolitización de los reclamos de los sectores populares?

Para responder la pregunta, el texto toma como marco la teoría de los procesos políticos y de la estructura de oportunidades. Así, la villa no es pensada como el resultado de una política estatal, sino como el entramado de fuerzas estructurales (mercado, patrones de sociabilidad), políticas estatales y organizaciones sociales. Las variables que permitieron el desarrollo de esta clase de estrategias por las habitantes de las villas fueron:

- a) en lo que respecta al contexto político, la transición de la dictadura a la democracia generó una apertura de la política y de la sociedad ante las demandas de derechos;
- b) la interacción con una nueva institucionalidad (Legislatura, Poder Judicial, Ministerio Público, ONG) hizo posible la conversión de las consignas políticas genéricas propias de los movimientos de base en demandas concretas operables por el Poder Judicial;
- c) se generó un vínculo con algunos de los jueces del fuero a través de apoyos recíprocos;
- d) surgen nuevas discursividades político-jurídicas sobre el derecho de interés público, el litigio estratégico y los derechos humanos, que resultan centrales para que el campo jurídico se vuelva receptivo a estos reclamos; y
- e) el activismo jurídico desplegó una serie de estrategias de inserción territorial (CELS y ACIJ) que permitió acortar las distancias sociales, económicas y políticas. No obstante el activismo parece formar parte de una repolitización de las demandas de los vecinos, el aprovechamiento que se hace del mismo es desigual, ya que depende del nivel de organización de los barrios, y tiene serios problemas al momento de implementación de las sentencias.

Material de trabajo: Carman, M. (2016). Ser afectados: La apropiación judicial y burocrática del sufrimiento en una política de relocalización en Buenos Aires. *Working Paper Series Contested_Cities*, 28.

El trabajo analiza la política de relocalización desplegada por los poderes públicos en el marco del proceso de saneamiento de la cuenca Matanza Riachuelo. Realizado desde una perspectiva etnográfica, el objetivo no es describir el marco institucional o legal, sino el impacto del mismo sobre la población y los diferentes modos que encuentran los vecinos para transitar el proceso.

En 2008, ante la inacción de las autoridades locales, la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina crea la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo con el propósito de coordinar y controlar el cumplimiento de las políticas públicas necesarias para resolver el problema ambiental. En ese marco, en 2009 las autoridades de ACUMAR y del Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC) deciden comenzar con la limpieza del denominado “camino de sirga” y para ello remover “las obstrucciones que invaden la zona de protección ambiental especial.” En un abordaje del problema centrado en la cuestión ambiental, los vecinos asentados sobre las márgenes de la cuenca son

definidos como “afectados” por la contaminación. Esta estrategia discursiva les permite a las autoridades priorizar la “remoción” de los vecinos (para evitar que sigan afectados por la contaminación), por sobre la solución de sus necesidades habitacionales (que era lo que los había llevado a los márgenes de la cuenca en primer lugar).

Así en 2010 se despliega una primera etapa de desalojos durante la cual se avanza sobre los denominados “suelitos”, es decir, todas las viviendas que no estaban integradas en núcleos habitacionales. Este proceso tiene las características de una remoción: a) no se da un procedimiento legal de desalojo, por lo cual no se respeta ninguna garantía ni se da un debido proceso, sino que son conminados a retirarse y las edificaciones son arrasadas por topadoras; b) los vecinos son definidos en el expediente judicial como “obstrucciones”, es decir, como parte de la “contaminación” que afecta a la cuenca; c) no hubo registro fotográfico del proceso (como sí habría en las relocalizaciones que se darían en los núcleos habitacionales más grandes); y d) tampoco hubo contrapartida habitacional, quedando las familias removidas a su propia suerte. En 2011 se avanza sobre los núcleos medianos (villas “El pueblito” y “Magaldi”), cuyos vecinos son relocalizados en viviendas en Villa Soldati, las que, según el testimonio de los propios vecinos, presentaban serias deficiencias constructivas (filtraciones, instalación eléctrica precaria, etc.). Al querer avanzar sobre la porción de la Villa 21/24 que se encuentra sobre el camino de sirga, las autoridades se enfrentan a un barrio organizado y con asistencia técnico legal de la Asesoría General Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires y de la Defensoría del Pueblo. En este caso los vecinos logran apropiarse del discurso sanitario y lo resignifican: no como sujetos pasivos de la contaminación, sino como sujetos de derecho que, entre otros, ven vulnerado su derecho a la salud. Esta resignificación de la condición de padecimiento que les atribuyen las autoridades les permite generar una identidad alrededor de la cual pueden identificarse y sumar fuerzas, y al mismo tiempo poner el foco en la incapacidad del Estado para garantizar sus derechos, ganando terreno para traccionar, junto a los reclamos por el derecho a la salud, también los reclamos habitacionales. De este modo los vecinos logran forzar al ACUMAR y al IVC al desarrollo de mesas de trabajo con los vecinos y con veedurías de los organismos defensores de derechos humanos.

Material de trabajo: Arcidiacono, P. & Gamallo, G. (2014). Entre la confrontación y la funcionalidad: Poder ejecutivo y poder judicial en torno a la política habitacional de la ciudad de Buenos Aires. *Postdata* 19(1), pp. 193-225.

Es imposible entender la política habitacional del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) sin analizar el entramado judicial que la rodea. El objetivo del trabajo consiste en analizar el efecto de la judicialización en la política pública de subsidios habitacionales a lo largo de la primera década del siglo XXI. Si en los 80 la emergencia habitacional era considerada un problema excepcional y transitorio, el gradual aumento de la presión inmobiliaria sobre el suelo urbano y el deterioro de las condiciones sociales durante la

década de los 90 haría del recurso a las políticas asistenciales una práctica cada vez más extendida. Entre los 90 y los 2000 la cantidad de habitantes en estado de emergencia habitacional crece exponencialmente: de los 1100 casos que se registran en 1990 se llegaría a 13.000 en 2013. En este sentido debe resaltarse que la incapacidad estructural del mercado habitacional porteño para satisfacer las necesidades de los sectores populares, sumada a la falta de un abordaje integral de la problemática por parte del gobierno generaría una acumulación de solicitudes que terminarían por colapsar la magra estructura prestacional disponible, que además había visto gradualmente reducidas sus prestaciones, primero a través del decreto modificatorio 960/06 y luego de las leyes 4036 y 4042.

En este contexto se daría un proceso de judicialización de la política habitacional, la cual claramente contravenía una serie de estándares de derechos humanos. Para tener una idea de la magnitud del proceso, debe señalarse que aproximadamente un 30% del presupuesto destinado a la problemática se encontraba judicializado, así como un 70% de las causas tramitadas ante el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la CABA estarían referidas al tema. La mayor parte de las acciones eran de carácter individual y tenían el objetivo de extender en el tiempo la prestación del subsidio. En este sentido los autores señalan que no hubo propiamente una situación de diálogo entre poderes, o de litigio estructural (en el sentido de modificar un determinado *status quo* institucional), sino más bien una supervisión provisional de funciones por parte de la función judicial sobre la función ejecutiva: no se modificaron las prestaciones, ni se intervino en la política pública, sino que se ordenaba la extensión del plazo de la prestación. Así, confrontación en tanto no hay diálogo entre ambos poderes públicos, pero a la vez funcionalidad en la medida en que ni uno ni otro se decide a alterar la situación. Así el Poder Judicial opera, durante este período, como una ventanilla más de la Administración.

En 2012 esta situación llegaría a la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), que se pronunciaría en el caso “Quisberth Castro” de modo ambivalente. Por un lado, reconoce la operatividad del derecho, y la consiguiente obligación del GCBA de dar una solución habitacional definitiva a la demandante, pero a la vez restringe el alcance de la sentencia a un reducido número de casos extremos.⁽⁹⁾ El criterio de la sentencia de la CSJN fue seguido por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires (TSJ). Tomando como precedentes los casos “K. M. P.”, “Vergara” y “Valdez”, termina de remachar el rol subsidiario del poder judicial: la metáfora de la “otra ventanilla” deja paso a la del “cierre del grifo”. Los operadores judiciales, al menos la mayoría, sigue el criterio del TSJ, que reserva la operatividad del derecho a los casos más extremos de vulnerabilidad social.

(9) En el caso mencionado la demandante era una mujer migrante, madre soltera, con un hijo cuya enfermedad le impedía trabajar.

CAPÍTULO 3

EL DERECHO DE ACCESO A UNA VIVIENDA ADECUADA Y EL ROL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

GUSTAVO CAMELO, GERMÁN HIRALDE
Y SEBASTIÁN TEDESCHI

1. Programa

1.1. Fundamentación

El derecho a la vivienda supone más que la obtención de un producto en tanto implica un proceso social de inclusión. Desde esta perspectiva se entiende al mencionado derecho como el acceso a una dimensión más amplia e integradora en tanto hábitat social, entendido este como conjunto de dimensiones culturales, históricas, sociales, económicas, políticas, legales, ambientales, físicas y territoriales. En este sentido, acceder a una vivienda es disponer de un lugar privado, espacio suficiente, accesibilidad física, seguridad en el entorno y seguridad en la tenencia.

Por otra parte, el derecho a la vivienda es un derecho humano ampliamente reconocido por el derecho internacional. Está protegido en numerosos instrumentos internacionales, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11), la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (art. 11), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26). El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) es el principal instrumento de protección del derecho a la vivienda. Las observaciones generales 4 y 7 del Comité DESC desarrollan el contenido del derecho a la vivienda. En nuestro país el derecho a la vivienda está reconocido en el art. 14 bis de la Constitución Nacional (en adelante, CN) y su contenido complementado por lo dispuesto en los tratados internacionales de derechos humanos, que gozan de jerarquía constitucional, conforme lo establecido por el art. 75, inc. 22 CN. La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires otorga una robusta protección al derecho a la vivienda.

El art. 31 establece el derecho a la vivienda digna y a un hábitat adecuado; con la obligación de:

- a) resolver progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades espaciales de escasos recursos;
- b) auspiciar la incorporación de los inmuebles ociosos, promover los planes autogestionados, la integración urbanística y social de los pobladores marginados, la recuperación de las viviendas precarias y la regularización dominial y catastral, con criterios de radicación definitiva; y
- c) regular los establecimientos que brindan alojamiento temporáneo, cuidando excluir los que encubran locaciones.

En suma, el derecho a la vivienda tal cual es definido por los órganos de aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos goza de protección constitucional, tanto a nivel nacional como a nivel local.

Por su parte, el derecho al espacio urbano se entiende como:

... derecho al goce de las oportunidades sociales y económicas asociadas a la localización de la vivienda o actividad. Perder o sufrir la restricción de ese derecho puede suponer, además del eventual desarraigo físico, el deterioro de las condiciones de la vida material en cada uno de los planos en que existían externalidades vinculadas con la localización espacial” (Oszlak, 1983, p. 3).

1.2. Contenidos mínimos

1. El derecho a la vivienda como derecho humano básico. Su importancia y proyección sobre la posibilidad de desarrollo de la persona. Perspectiva sociológica. Inclusión social y vivienda.
2. La cuestión de la vivienda y las políticas de Estado. Evolución histórica de la cuestión en la República Argentina. Experiencias comparadas en el ámbito regional e internacional.
3. La situación de acceso a la vivienda en la República Argentina. Evaluación de las necesidades cubiertas y las situaciones de déficit habitacional en las distintas regiones del país.
4. El derecho a la vivienda en el sistema constitucional argentino: 4.1. Constitución Nacional y tratados internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad federal; 4.2. Las constituciones provinciales.
5. El concepto de vivienda adecuada, pautas establecidas en la OG 4 del Comité de Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.
6. Derecho a la vivienda y protección de sujetos comprendidos en categorías constitucionales de personas vulnerables. El fallo “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de

la Ciudad de Buenos Aires s/amparo” (2012) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN); evaluación del concepto de operatividad derivada del derecho a la vivienda.

7. El rol del Estado, la regulación del mercado inmobiliario y el acceso a la vivienda. Respuestas frente al déficit de vivienda. Experiencias comparadas.

8. Emergencia económica y vivienda. Reseña histórica de los criterios legales y jurisprudenciales adoptados en la materia. Políticas adoptadas frente a las tomas de tierras y asentamientos.

9. Principios que rigen en materia de expropiación. Expropiación inversa. Retrocesión.

10. La protección de la vivienda en el Código Civil y Comercial de la Nación (en adelante, CCyC). Protección ante terceros. La cuestión de la asignación de la vivienda en caso de conflictos familiares, criterios y fines.

11. Contratos vinculados con la generación de soluciones de vivienda: compraventa, permuta, donación, locación, comodato, *leasing* y fideicomiso. Régimen jurídico, prácticas de uso en el mercado inmobiliario argentino.

12. Régimen jurídico del contrato de obra material. Plazos de garantía. Obra en ruina o impropia para su destino, extensión de la responsabilidad.

13. Acceso a la vivienda y derechos de los consumidores. Cuestiones relativas al crédito. Regímenes protectorios: venta de inmuebles fraccionados en lotes y prehorizontalidad.

14. Derechos reales y vivienda. Posesión y tenencia. El derecho de dominio de inmuebles, requisitos. Prehorizontalidad. Propiedad horizontal. Conjuntos inmobiliarios. Derecho de superficie. Derecho de usufructo, uso y habitación. Restricciones al dominio y derecho a la vivienda. Acciones posesorias y acciones reales. La prescripción adquisitiva de inmuebles destinados a vivienda.

15. La precarización de la vivienda. Historia y evolución de las “villas miseria”. Políticas sociales y urbanísticas planteadas en la Argentina con relación a ellas.

16. Vivienda y medio ambiente: la afectación de la garantía de vivienda adecuada por actos imputables a terceros; vías para su defensa. Análisis de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la materia: casos “Saladeristas Podestá” y “Mendoza”.

17. Cooperativas de vivienda, régimen, constitución, organización y funcionamiento. Aptitud de su empleo para la solución de conflictos en materia de acceso a la vivienda. El rol del INAES.

18. La judicialización de los conflictos en materia de vivienda. Soluciones conciliatorias, alternativas de construcción de respuestas no coercitivas; los recursos públicos disponibles. La solución coercitiva como último estadio de la intervención judicial. Ejecución de órdenes de desalojo. El rol de los distintos sujetos comprendidos en el proceso.

19. La cuestión de acceso a servicios de asesoramiento y patrocinio jurídico de los demandados. El desalojo como conflicto colectivo. Gestión judicial de los procesos de desalojo y el adecuado balance de los derechos involucrados. La OG 7 del PIDES. La litigación en cuestiones de vivienda. Vías procesales. El rol del abogado y la formación de los profesionales del derecho en la materia.

20. Los conflictos en materia de acceso a la vivienda: el rol del Estado. Los jueces frente a la cuestión presupuestaria y las obligaciones en materia de DDHH. Mediación institucional. Estrategias de litigio.

1.3. Bibliografía obligatoria

- **Abramovich, V., Arenaza, S., Cravino, M. C. & Fava, R.** (2016). *La protección judicial de los derechos sociales en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Colección Cuadernos de trabajo, UNLA.
- **Bercovich, L.** (2014). Los que quedaron afuera. El derecho a la vivienda en el proyecto de reforma Código Civil. *Revista Argentina de Teoría Jurídica, Especial Anual 2014*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores/Universidad Torcuato Di Tella.
- **Caramelo, G.** (2011). Locación de inmuebles para vivienda y Derechos Humanos. *La Ley, DJ30/11/2011*, p. 1.
- ----- (2012). El derecho a una vivienda adecuada según la Corte Suprema argentina. *SJA 2012/08/01-44; JA 2012-III-577*.
- **CELS.** (2016). *Vulneraciones de derechos en tomas de tierra y asentamientos. Entre la necesidad, el mercado y el Estado. Derechos Humanos en la Argentina, Informe 2016*. Buenos Aires: Autor: pp. 57-81.
- **Gialdino, R. E.** (2008). La protección de la vida y de la familia, y el derecho a la vivienda y a la seguridad social, en situaciones de pobreza extrema. Obligaciones positivas, sustanciales y procesales del Estado. *SJA, 22/10/2008; JA 2008-IV-1257*.
- ----- (2014). El proceso judicial como techo para los sin techo. El juez, los desalojos forzosos y el derecho humano a la vivienda adecuada. *La Ley, 22/12/2014, 22/12/2014*, p. 4; *La Ley, 2015-A*, p. 42.
- **Maurino, G.** (2014). Derechos sociales fundamentales y bienes jurídicos protegidos en el Código. El caso de la vivienda. *Revista Argentina de Teoría Jurídica. Edición Especial Anual 2014*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores y Universidad Torcuato Di Tella, pp. 88-98.
- **Oslak, J.** (2017). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Eduntref.
- **Tedeschi, S.** (s/f). Cuatro claves en políticas de hábitat desde la perspectiva de los derechos humanos. *Voces en el Fénix*. Recuperado el 14 de agosto de 2018 de: <http://www.vocesenelfenix.com/content/cuatro-claves-en-pol%C3%ADticas-de-h%C3%A1bitat-desde-la-perspectiva-de-los-derechos-humanos>

1.4. Bibliografía complementaria

- **Abramovich, V. & Courtis, Ch.** (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.
- **Ballent, A. & Liernur, J. F.** (2014). El “problema de la vivienda” en Buenos Aires y las “villas miseria”. *La Casa y la multitud. Vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*. Buenos Aires: FCE.
- **Caramelo, G.** (2014). La operatividad de los derechos sociales y la protección de la familia: el derecho a la vivienda adecuada (pp. 217 a 255). En M. Herrera, A. Kemelmajer de Carlucci y N. Lloveras (Dir.), *Corte Suprema de Justicia de la Nación, Máximos Precedentes, Derecho de Familia* (tomo II). Buenos Aires: La Ley.
- **Famá, M. V.** (2015). El uso de la vivienda familiar al cesar la unión convivencial. *La Ley, 2015-B*, 92.
- **Gialdino, R. E.** (2013). El carácter adecuado de la vivienda en el derecho internacional de los derechos humanos. *SJA, 2013/03/06-44 ; JA, 2013-I*.
- **Hiralde Vega, G.** (septiembre-diciembre, 2015). El proceso en el tiempo de los vulnerables. *Civil Producere Review, 6(3)*, pp. 105-128.
- ----- (2013). La judicialización de los conflictos entre vecinos. *Rev. La Ley, Suplemento Actualidad, 30/12/2013, AR/DOC/4694/2013*.
- ----- (2010). Embargo vs. Protección de la vivienda familiar. En Ch. Pettis, Christian y F. Causse (Dir.), *Juicio Crítico. Tomo II*. Buenos Aires: Ad Hoc.
- **Kemelmajer de Carlucci, A.** (1995). *Protección jurídica de la vivienda familiar*. Buenos Aires: Hammurabi.
- **Levenzon, F.** (2014). La función social de la propiedad en términos de derechos humanos. Implicaciones para la reforma del Código Civil. *Revista Argentina de Teoría Jurídica*, Roberto Gargarella (Dir.) Edición Especial Anual 2014. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores y Universidad Torcuato Di Tella, pp. 119 a 129.
- **Pérez Pejic, G.** (2014). Primer ensayo sobre la función ambiental de la propiedad. *Revista Lecciones y Ensayos, (92)*, pp. 129-169.
- ----- (2018). Segundo ensayo sobre la función ecológica de la propiedad (pp. 215-292). En L. Garrido Cordobera & Pérez Pejic, G. (Dir.) *Derechos de incidencia colectiva. Estudios desde el Código Civil y Comercial*. Buenos Aires: Aldina.
- ----- (2015). Comentario a los arts. 244 al 256. En M. Herrera, G. Caramelo & S. Picasso (Dir.), *Código Civil y Comercial de la Nación Comentado*. Buenos Aires: Ediciones SAJ.
- **Pisarello, G.** (2003). *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción*. Barcelona: Icaria.

- **Rey, S.** (2013). ¿Existe un derecho a la vivienda adecuada en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires? *Revista Derechos Humanos*, (2), año II.
- **Ruiz, A.** (marzo, 2011). Violencia y Vulnerabilidad. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, pp. 13-22.
- **Rozenkrantz, C.** (2015). El derecho de propiedad en el nuevo Código Civil y Comercial: viejos problemas sin nuevas soluciones. *Revista de Derecho Privado y Comunitario 2015, número extraordinario: claves del Código Civil y Comercial*, H. Alegría y J. Mosset Iturraspe (Dirs.), pp. 113-136.
- **Tedeschi, S.** (2017). Tres decisiones estratégicas para el litigio de derecho a la vivienda. En M. Benente y F. Thea (Comps.) *Derecho a la vivienda y litigio estructural*. Buenos Aires: Edunpaz.

2. Material para docentes

2.1. Cronograma de trabajo

El programa consta de 16 clases presenciales de dos horas de duración cada una, en las que se fomentará el debate crítico de los temas contenidos en el programa a través de actividades áulicas, con el apoyo de material doctrinario, jurisprudencial, periodístico y cinematográfico. Las clases, en su mayoría, se dividirán en dos bloques, a fin de introducir a los alumnos en el tema y, luego, realizar alguna actividad que contribuya a construir conocimientos en forma colectiva. Asimismo, se utilizará el sitio “Edmodo” para circular material e información, evacuar consultas de los alumnos e intercambiar opiniones sobre los temas abordados en las clases.

2.2. Modalidad de evaluación

Se prevén dos instancias de evaluación, sin perjuicio de considerar la participación de los alumnos en las clases. Luego de la primera etapa del curso, se tomará un parcial oral a los alumnos sobre los temas abordados hasta ese momento, con posibilidad de recuperatorio. Al finalizar la cursada, los alumnos presentarán un trabajo grupal de campo sobre alguno de los temas del programa. Se trata de un trabajo que debe incluir un aporte a la comunidad barrial. Previamente a la presentación del trabajo final, los alumnos presentarán un proyecto del trabajo que hayan elegido. En la última clase los alumnos expondrán los trabajos presentados.

2.3. Cronograma de trabajo

Clase 1: Presentación del curso. Derecho a la vivienda como derecho humano básico. Problemática de la vivienda. El derecho a la vivienda en el derecho constitucional argentino.

Primer bloque

- El docente realizará una introducción del programa explicando sus contenidos, la metodología de trabajo, el funcionamiento de la herramienta “Edmodo”, el régimen de asistencias y el modo de evaluación.

- Se encomendará a los alumnos que durante la cursada lleven a clase las noticias periodísticas de las que vayan tomando conocimiento referidas a la materia. El objetivo de la actividad consiste en que, a lo largo de la cursada, los alumnos incorporen el análisis jurídico de la problemática de la vivienda.
- Se efectuará una presentación personal por parte del docente, en la que incluya el relato de una experiencia vinculada a la problemática de la vivienda. Luego se pedirá a los alumnos que hagan lo propio; es decir, que se presenten y cuenten alguna experiencia personal o ajena en relación a la problemática de la vivienda; el docente deberá intervenir destacando las situaciones de déficit habitacional en las distintas regiones del país.

El objetivo de la actividad consiste en comenzar a construir un concepto de vivienda en un sentido más abarcativo que el de mero cobijo, visualizarlo como una problemática más amplia de quienes se encuentran en situación de calle y poner en discusión las dificultades en la efectivización del derecho a la vivienda.

Segundo bloque

- Lectura de las principales normas constitucionales sobre el derecho a la vivienda, promoviendo la discusión en clase del alcance de cada una de ellas. El docente deberá mencionar el contexto histórico de la sanción de cada una de las normas abordadas. La Constitución de la Nación Argentina de 1853 y el derecho a la propiedad: arts. 14 y 17. La reforma de 1949, la función social de la propiedad y los derechos sociales: arts. 37 y 38. La reforma de 1957 y el compacto de derechos sociales en el art. 14 bis. La reforma de 1994 y las normas sobre el derecho a la vivienda introducidas por el art. 75, inc. 22 CN: art. 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), arts. 17 y 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y art. 11.1 PIDESC. El principio de progresividad establecido por el art. 2.1. PIDESC y sus proyecciones.

El objetivo de la actividad consiste en determinar el marco normativo constitucional del derecho a la vivienda y comparar las distintas concepciones con las que se estableció en los distintos momentos históricos.

Clase 2: La cuestión de la vivienda y las políticas de Estado. La situación de la vivienda en Argentina. El rol del Estado, la regulación del mercado inmobiliario y el acceso a la vivienda.

Primer bloque

- Se formarán grupos de trabajo entre no más de tres alumnos para que lean extractos del libro *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano* (2017) de Oslak. A cada grupo se le asignará la copia de un capítulo de la obra.

Luego, los alumnos expondrán el texto leído al resto de la clase, con la colaboración del docente, y contarán sus impresiones a fin de lograr un análisis integrador de los distintos capítulos del libro.

Segundo bloque

- El docente comentará los proyectos de ley sobre vivienda que se encuentren en agenda pública y los vinculará con el texto de Oslak. Se debe incluir en ese análisis el rol del mercado y el impacto de los grandes emprendimientos inmobiliarios en las decisiones de políticas públicas, fomentando la participación de los alumnos durante la exposición.

El objetivo de la actividad consiste en introducir el concepto de derecho a la ciudad y promover una lectura crítica de las políticas públicas en materia de vivienda.

Clase 3: El concepto de vivienda adecuada. La Ley de Acceso Justo al Hábitat.

Primer bloque

- Se formarán grupos de trabajo de no más de tres alumnos para que lean extractos de la Observación General 4 sobre “El derecho a la vivienda adecuada”, y luego expongan a los demás lo leído, a fin de lograr, con la coordinación del docente, una construcción colectiva del concepto de vivienda adecuada.

Segundo bloque

- Proyección del video sobre la Ley de Acceso Justo al Hábitat, de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires.
- Lectura de los artículos de la Ley de Acceso Justo al Hábitat, con explicación del docente e intentando generar discusión con los alumnos, mediante la vinculación con los textos trabajados hasta el momento en el curso.

Clase 4: El derecho a la vivienda como derecho exigible. El fallo “Q. C., S. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires” (2012) de la CSJN.

- A modo de introducción del estado de situación jurisprudencial, el docente explicará brevemente los hechos y la decisión del caso “Alba Quintana c/GCBA” (2010) del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires.
- Se proyectarán extractos de las audiencias públicas ante la CSJN en el caso “Q. C., S. c/GCBA” (2012). En particular, interesará la presentación de los hechos relatada por el Defensor Público ante la CSJN y el interrogatorio realizado por los jueces a la Ministra de Desarrollo Social. Se permitirá, a lo largo de la proyección, formular preguntas y/o comentarios tanto a los alumnos como al docente.
- Se debatirá el fallo de la CSJN, el que debió haber sido leído por los alumnos con anterioridad a la clase (por pedido con antelación del docente), con apoyo en el material bibliográfico propuesto para la clase. El docente debe destacar el estándar determinado por la CSJN en ese fallo e intentar abrir el debate a otras posibles soluciones.

El objetivo de la actividad consiste en analizar la exigibilidad del derecho a la vivienda y el rol de los distintos poderes públicos. En especial, el rol del Poder Judicial en la efectivización del derecho.

Clase 5: El litigio como vía de acceso a la vivienda. Análisis jurisprudencial en la provincia de Buenos Aires.

- Se formarán grupos de trabajo para realizar un taller de los casos recopilados en *La protección judicial de los derechos sociales en la Provincia de Buenos Aires* (2016) de Abramovich, Arenaza, Cravino y Fava (Colección Cuadernos de trabajo, UNLA). Para esta actividad, el docente debe llevar impresos esos fallos.
- Se realizará un análisis integrador de los casos mediante la coordinación del docente, con el objetivo de determinar los estándares adoptados por los tribunales de la provincia de Buenos Aires en la efectivización del derecho a la vivienda. El docente explicará el concepto de litigio de interés público y se lo vinculará con las conclusiones arribadas de la lectura de los fallos, con el fin de dar cuenta de estrategias de litigación.

Clase 6: Las políticas públicas y el derecho a la vivienda. Historia y evolución de las villas y asentamientos. Políticas de urbanización. Acuerdo de urbanización de las villas.

Primer bloque

- Lectura y debate del “Acuerdo de urbanización de las villas”, con apoyo en el material bibliográfico propuesto para la clase.

Segundo bloque

- Exposición del docente sobre el Registro Nacional de Barrios Populares y el proyecto de regularización dominial, con apoyo en recortes periodísticos actuales, generando el debate con los alumnos.

Clase 7: El derecho de propiedad y el derecho a la vivienda en el CCyC.

- Lectura de los artículos del CCyC y generación de un intercambio sobre la base de los textos propuestos en la bibliografía, con el objetivo de realizar un análisis crítico de la nueva normativa.
- Análisis particular de los principios generales establecidos por el CCyC y su proyección en el derecho a la vivienda (ausencia de un principio general expreso), como también la regulación de las formas de habitar de los sectores aventajados (clubes de campo, barrios cerrados o privados, etc.) y la ausencia respecto de los sectores populares (villas y asentamientos).

Clase 8: Las funciones de la propiedad (social y ecológica).

- Exposición del docente acerca de la función social y la función ecológica de la propiedad, para luego abordar la cuestión de la vivienda como proyección de esas funciones.

- Proyección del documental *Riachuelo* elaborado por el Centro de Información Judicial (CIJ).
- El docente explicará el estado actual de la causa, abriendo el debate sobre el caso.
- Explicación del caso CSJN, “Los Saladeristas Podestá”, 14/05/1887.

Asimismo, el docente explicará las razones por las que las poblaciones socialmente vulnerables son los principales afectados por el impacto ambiental.

Clase 9: Los mecanismos de protección de la vivienda.

- El docente expondrá brevemente la Ley de Bien de Familia y los regímenes provinciales de vivienda única inembargable. Se señalará el criterio adoptado por la CSJN respecto de las legislaciones provinciales y sus críticas.
- Lectura y debate crítico del capítulo destinado a vivienda en el CCyC (Libro I, Título III, Cap. 3).

Clase 10: Evaluación.

Clase 11: Contratos y vivienda.

Primer bloque

- El docente expondrá una introducción en la que dará cuenta de las distintas vías contractuales por las que se pueden construir soluciones para las necesidades de vivienda de la población poniendo en claro los supuestos en los que ello puede darse en el contexto de una relación de consumo y analizará los límites establecidos a la libertad de contratación de las partes en una y otra situación, y la posible existencia de situaciones jurídicas abusivas o abusos de posición dominante, según las circunstancias del mercado. También considerará las hipótesis de suspensión del cumplimiento o de aplicación del instituto de la tutela preventiva ante la existencia de riesgo de incumplimiento del proveedor de la futura vivienda, de especial aplicación en los casos de desarrollos de proyectos inmobiliarios.
- Explicará los aspectos fundamentales de la regulación de los distintos contratos mencionados con relación a dichos factores, distinguiendo los supuestos y vías que habilitan la adquisición del dominio de los que se limitan a conferir la tenencia, uso y goce de la cosa. Asimismo, analizará la vinculación y la incidencia de las soluciones financieras destinadas a posibilitar el acceso a la vivienda.

Segundo bloque

Se trabajará con la modalidad de taller, dividiendo a los alumnos en grupos que analizarán las implicancias de dos casos hipotéticos, con base en las preguntas formuladas con relación a cada uno de ellos.

- 1) Contratación celebrada entre empresa constructora que organiza un fideicomiso para erigir un edificio desde el foso y un particular, quien

celebra el contrato para obtener una solución habitacional permanente para su grupo familiar, comprometiéndose a pagar el precio en 36 cuotas mensuales y consecutivas. Preguntas a responder:

- a. ¿Se trata de una relación de consumo?, ¿qué incidencia tendría tal encuadre en el caso?
- b. ¿Se trata de un contrato por adhesión?, ¿cuál sería la incidencia de tal encuadre en el caso?
- c. ¿Se debe perfeccionar la afectación al régimen de prehorizontalidad? ¿Quién debe hacerlo?, ¿cuáles serían los efectos de la omisión?
- d. ¿Qué medidas puede tomar el adquirente ante la suspensión del avance de la obra?
- e. En caso de excesiva onerosidad sobreviniente, ¿qué solución debería privilegiarse?
- f. En caso de incumplimiento del proveedor, ¿qué alternativas tiene el adquirente según el tipo de obligación de que se trate?

2) Límites al derecho de admisión en la locación de inmuebles: análisis de las circunstancias del caso “H., L. y otro c. S. F., M. s/daños y perjuicios”, sentenciado por la Sala J de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil el 11 de octubre de 2006. Elaboración grupal de las respuestas a las siguientes preguntas:

- a. ¿Podía la locataria invocar las circunstancias relativas a la religión de los locatarios como fundamento para negarse a contratar?
- b. ¿Podía el juez considerar atendibles tales argumentos?
- c. ¿Son las categorías sensibles de la Ley Penal Antidiscriminatoria aplicables en materia de contratos?
- d. ¿Podrían esos criterios ser aplicados a cualquier otro contrato con finalidad de vivienda?

Clase 12: Los procesos de desalojos: El rol de los jueces en la efectivización del derecho a la vivienda.

Primer bloque

- El docente desarrollará las normas de desalojo previstas en los códigos procesales civiles y comerciales de la Nación y de la provincia de Buenos Aires. Brindará una comparación con los desalojos administrativos y penales.
- Lectura del informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada y la Observación General 7 PIDESC, intercambiando opiniones con los alumnos.
- Generación de debate sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del desalojo anticipado.

Segundo bloque

- El docente relatará los hechos y la construcción de la solución del caso “Cooperativa Ministro Brin” (2014) como paradigma del rol de los jueces en la efectivización del derecho a la vivienda, la utilización los recursos públicos disponibles y las obligaciones en materia de DDHH.
- Durante el debate indicado en el párrafo anterior, el docente deberá introducir la lectura con una breve explicación de las 100 Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad y el rol de los abogados y los patrocinios gratuitos.

Clase 13: Cooperativas de vivienda.

- Conversación con cooperativistas invitados:

Al existir cooperativas de vivienda a lo largo de todo el país, se propone al docente que se contacte con cooperativistas de la zona y los invite a una clase con los alumnos. De ese modo se promueve un contacto directo de los alumnos con los cooperativistas, en el que aquellos cuenten sus experiencias. Asimismo, las intervenciones del docente deben estar orientadas a brindar el marco jurídico de las cooperativas de vivienda. En particular, el régimen, constitución, organización y funcionamiento de las cooperativas, la aptitud de su empleo para la solución de conflictos en materia de acceso a la vivienda y el rol del INAES.

Clase 14: Derechos reales. Conflictos entre vecinos. El acceso de las personas con discapacidad.

Primer bloque

- Explicar las diferencias entre posesión y tenencia. Brindar las nociones elementales, mencionando casos prácticos, acerca de los requisitos del derecho de dominio de inmuebles, prehorizontalidad, propiedad horizontal, conjuntos inmobiliarios, derecho de superficie, derecho de usufructo, uso y habitación, las restricciones al dominio, las acciones posesorias y reales, la prescripción adquisitiva de inmuebles destinados a vivienda.

Segundo bloque

- Comentar el argumento del film *El hombre de al lado*. Con ese disparador, abrir un debate sobre distintos casos de conflictos entre vecinos originados por obras o construcciones y vincularlo con el derecho a la vivienda adecuada.

Clase 15: Derecho de familia. Derecho de las sucesiones.

- Taller de casos en grupos de trabajo sobre la asignación de la vivienda en casos de conflictos familiares, con coordinación del docente.

Durante la discusión de los casos, el docente circulará entre los grupos brindando a los alumnos los conocimientos básicos de cada materia para facilitar

la comprensión de los casos. Asimismo, el docente introducirá temas no tratados en los fallos pero vinculados a la temática con el objetivo de abordar la totalidad de los contenidos del temario de la clase.

Clase 16: Evaluación.

- Exposición de los alumnos sobre los trabajos finales elaborados.
- Debatir colectivamente sobre los trabajos realizados por los alumnos.

3. Material para estudiantes

Clase 1:

- Constitución de la Nación Argentina.
- Constitución de la Nación Argentina de 1949.
- Abramovich, V. & Curtis, Ch. (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.
- Pisarello, G. (2003). *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción*. Barcelona: Icaria.

Clase 2:

- **Oslak, J.** (2017). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires: Eduntref.
- **Levenzon, F. & Tedeschi, S.** (2017). La construcción del derecho a la ciudad inclusiva: Tendencias en los marcos legales urbanísticos en Argentina y América Latina. En *Cuestiones de Derecho Urbano, ADA, 2017*. Recuperado el 03 de diciembre de 2018 de: <http://www.adaciudad.org.ar/libro-cuestiones-de-derecho-urbano/>
- **Tedeschi, S.** (s/f). Cuatro claves en políticas de hábitat desde la perspectiva de los derechos humanos. *Voces en el Fénix*. Recuperado el 14 de agosto de 2018 de: <http://www.vocesenelfenix.com/content/cuatro-claves-en-pol%C3%ADticas-de-h%C3%A1bitat-desde-la-perspectiva-de-los-derechos-humanos>

Clase 3:

- **Gialdino, R. E.** (2013). El carácter adecuado de la vivienda en el derecho internacional de los derechos humanos. *SJA*, 2013/03/06-44 ; *JA*, 2013-I.
- Ley de Acceso Justo al Hábitat comentada. Recuperado el 03 de diciembre de 2018 de: <http://www.madretierra.org.ar/galeria/publicaciones/14449.pdf>

Clase 4:

- CSJN, “Q. C., S. c/Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/amparo, 24/04/2012.
- **Abramovich, V. & Curtis, Ch.** (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.

- **Caramelo, G.** (2014). La operatividad de los derechos sociales y la protección de la familia: el derecho a la vivienda adecuada (pp. 217 a 255). En M. Herrera, A. Kemelmajer de Carlucci & N. Lloveras (Dir.), *Corte Suprema de Justicia de la Nación, Máximos Precedentes, Derecho de Familia. Tomo II*. Buenos Aires: La Ley.
- **JCont.**, Adm. y Tribut. N° 6 CABA, Secretaría n.º 11, “M. D. D. c/GCBA y otros s/amparo”, 07/11/2017.

Clase 5:

- **Abramovich, V., Arenaza, S., Cravino, M. C. & Fava, R.** (2016). *La protección judicial de los derechos sociales en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Colección Cuadernos de trabajo, UNLA.

Clase 6:

- Acuerdo por la urbanización de las villas.
- Decreto 358/2017: Registro Nacional de Barrios Populares (Renabap)
- Proyecto de Ley de Regularización Dominial (S-2820/11).
- CELS. (2016). Vulneraciones de derechos en tomas de tierra y asentamientos. Entre la necesidad, el mercado y el Estado (pp. 57 a 81). *Derechos Humanos en la Argentina, Informe 2016*. Buenos Aires: Autor.
- Ballent, A. & Liernur, J. F. (2014). El “problema de la vivienda” en Buenos Aires y las “villas miseria”. *La Casa y la multitud. Vivienda, política y cultura en la Argentina moderna*. Buenos Aires: FCE.

Clase 7:

- **Bercovich, L.** (2014). Los que quedaron afuera. El derecho a la vivienda en el proyecto de reforma del Código Civil. *Revista Argentina de Teoría Jurídica, Especial Anual 2014*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores/Universidad Torcuato Di Tella.
- **Maurino, G.** (2014). Derechos sociales fundamentales y bienes jurídicos protegidos en el Código. El caso de la vivienda. *Revista Argentina de Teoría Jurídica. Edición Especial Anual 2014*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores/Universidad Torcuato Di Tella, pp. 88 a 98.

Clase 8: La funciones de la propiedad (social y ecológica).

- **Pérez Pejic, G.** (2014). Primer ensayo sobre la función ambiental de la propiedad. *Revista Lecciones y Ensayos*, (92), pp. 129-169.
- ----- (2018). Segundo ensayo sobre la función ecológica de la propiedad (pp. 215-292). En L. Garrido Cordobera & Pérez Pejic, G. (Dir.), *Derechos de incidencia colectiva. Estudios desde el Código Civil y Comercial*. Buenos Aires: Aldina.
- **Levenzon, F.** (2014). La función social de la propiedad en términos de derechos humanos. Implicaciones para la reforma del Código Civil. *Revista*

Argentina de Teoría Jurídica, Roberto Gargarella (Dir.) Edición Especial Anual 2014. Buenos Aires: Siglo XXI Editores/Universidad Torcuato Di Tella, pp. 119-129.

- Documental *Riachuelo*. Disponible en <http://www.cij.gov.ar/riachuelo.html>
- CSJN, Secretaría de Jurisprudencia. (2012). *Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Autor.

Clase 9:

- **Hiralde Vega, G.** (2010). Embargo vs. Protección de la vivienda familiar. En C. Pettis y F. Causse (Dirs.) *Juicio Crítico* (t. II). Buenos Aires: Ad-Hoc.
- **Pérez Pejčić, G.** (2015). Comentario a los arts. 244 al 256. En M. Herrera, G. Caramelo & S. Picasso (Dirs.) *Código Civil y Comercial de la Nación Comentado*. Buenos Aires: Ediciones SAJJ.

Clase 10: Evaluación oral.

Clase 11:

- **Stiglitz, R. S. (Dir.)**. (2015). *Contratos en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación*. Buenos Aires: La Ley.
- **Nicolau, N. L. & Hernández, C. (Dirs)**. (2016). *Contratos en el Código Civil y Comercial de la Nación*. Buenos Aires: La Ley.
- **Barbier, E. A. (Dir.)** (2018). *Manual de Contratos*. Buenos Aires: Erreius.

Clase 12:

- **ONU**. (2012). Informe de la Relatora Especial [Sra. Raquel Rolnik] sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Recuperado el 14 de agosto de 2018 de: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/A-67-286_sp.pdf
- **Caramelo, G.** (2012). El derecho a una vivienda adecuada según la Corte Suprema argentina. *SJA* 2012/08/01-44; *JA* 2012-III-577.
- **Gialdino, R. E.** (2008). La protección de la vida y de la familia, y el derecho a la vivienda y a la seguridad social, en situaciones de pobreza extrema. Obligaciones positivas, sustanciales y procesales del Estado. *SJA* 22/10/2008; *JA* 2008-IV-1257.
- **Gialdino, R. E.** (2014). El proceso judicial como techo para los sin techo. El juez, los desalojos forzosos y el derecho humano a la vivienda adecuada. *La Ley* 22/12/2014, 22/12/2014, p. 4; *La Ley* 2015-A, p. 42.
- **Hiralde Vega, G.** (septiembre-diciembre, 2015). El proceso en el tiempo de los vulnerables. *Civil Producere Review*, 6(3), pp. 105-128.
- **Ruiz, Alicia E. C.** (marzo, 2011). Violencia y Vulnerabilidad. *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, pp. 13-22.

Clase 13:

- “¿Es posible un acceso de la vivienda para todos?”, trabajo elaborado por alumnos de la carrera de Abogacía de la UNDAV en diciembre de 2017.

Clase 14:

- **Mariano Cohn, M. & Duprat, G.** (2009). *El hombre de al lado* [película]. Argentina: Aleph Media.
- CNac. Apel. Civ., Sala I, “F., M. c/ M., J. L. s/interdicto”, 30/12/2013, AR/DOC/4694/2013.
- **Hiralde Vega, G.** (2013). La judicialización de los conflictos entre vecinos. *Rev. La Ley, Suplemento Actualidad*, 30/12/2013, AR/DOC/4694/2013.

Clase 15:

- CNac. Apel. Civ., Sala H, “O. R. E. c/ R., D. N. s/incidente familia”, 18/11/2016.
- CApel. Civ. y Com., Sala 2, Mar del Plata, “C., A. S. Sucesión *ab intestato*”, 03/05/2016.
- **Famá, M. V.** (2015). El uso de la vivienda familiar al cesar la unión convivencial. *La Ley*, 2015-B, p. 92.

Clase 16: Evaluación. Exposición de los alumnos.

CAPÍTULO 4

AGENCIAS JUDICIALES, POLÍTICAS PÚBLICAS Y ACCESO A LA JUSTICIA

MARINA GORALI - ROBERTO CAMPOS
ALEJANDRA PAGOTTO - TOMÁS PUPPIO

1. Programa

1.1. Objetivos

El acceso a la justicia como derecho, y el diseño e implementación de políticas públicas que lo tornen operante, exige un abordaje formativo crítico que se inscriba en la línea de una triple articulación: filosófica, jurídica y política. Enmarcada en dicha pretensión, la propuesta del curso “Agencias judiciales, políticas públicas y acceso a la justicia” tiene por objeto:

- a) Promover la reflexión sobre el acceso a la justicia como núcleo problemático de nuestra contemporaneidad social y jurídica.
- b) Reinscribir dicha reflexión crítica en las filiaciones iusfilosóficas que la posibilitan e impulsan.
- c) Conceptualizar el acceso a la justicia como desafío medular de políticas de inclusión social.
- d) Identificar las complejidades que se derivan del carácter crítico y técnico que reviste el derecho moderno y el lenguaje jurídico que lo constituye, circunstancia que dificulta su accesibilidad y difusión.
- e) Efectuar aportes formativos que sirvan de base para la elaboración de políticas de acceso a la justicia que posibiliten la desarticulación de esta opacidad y formalización del lenguaje jurídico.
- f) Advertir el carácter performativo que porta el derecho como práctica social discursiva no solo como esfera de producción normativa sino también de construcción de las representaciones sociales que se disputan en la escena pública.

- g) Comprender el rol fundamental que poseen las agencias judiciales como instancias de promoción y desarrollo de políticas públicas en materia de acceso a la justicia.
- h) Esbozar los desafíos de dichas agencias judiciales para la profundización del acceso a la justicia como derecho vinculado a problemáticas específicas tales como la vulnerabilidad social y la diversidad cultural y lingüística.

1.2. Fundamentación

El acceso a la justicia es, en un sentido literal, la facultad de toda persona de ingresar al Poder Judicial a fin de solicitar la protección de sus derechos y tornarlos operativos. Es un derecho humano fundamental para garantizar otros derechos vulnerados o que deben ser reconocidos. El concepto supone, ante todo, el derecho a la tutela judicial efectiva. Para el procesalista italiano Mauro Cappelletti (1983) el derecho de acceso a la justicia implica que el pueblo pueda ejercer sus derechos y solucionar sus conflictos por medio del Estado. De allí la íntima relación entre acceso a la justicia y gubernamentalidad.

En una mirada más allá de lo procesal se podría decir que el acceso a la justicia se plantea en una dimensión ligada a la cercanía con las necesidades del otro. Como señala Emmanuel Levinas (1977), la justicia es imposible si quien la confiere no se halla próximo, comprometido con la sociedad a la que juzga. Dirigirse al otro en la lengua del otro es la condición de toda justicia posible. Es a este nivel que el acceso a la justicia requiere ser situado a nivel de la responsabilidad social por el otro. No hay justicia sin condiciones de inclusión social (vivienda digna, salud, educación, servicios públicos, alimentación, etc.) que la acompañen.

El proceso de formalización, burocratización jurídica, especialización técnica ligado a una educación letrada de tipo lógico-formal que caracterizó el desarrollo del derecho moderno en Occidente trajo como consecuencia un creciente desconocimiento e incompreensión por parte de los propios sujetos cuyos actos y relaciones dicho derecho organiza y regula. Las complejidades que se derivan del carácter críptico y técnico del derecho y del lenguaje jurídico que lo constituye pone de manifiesto la dificultad de su accesibilidad y difusión. Asimismo, ese fenómeno de desconocimiento e incompreensión se liga a la circunstancia de la falta de políticas de traducción lingüística que aborden el acceso a la justicia en su respeto a la diversidad cultural. El proceso de conformación del Estado moderno y las posteriores colonizaciones que lo consolidaron trajeron aparejado la imposición de una lengua nacional en detrimento de la diversidad lingüística preexistente. En este marco, resulta imprescindible efectuar aportes formativos que sirvan de base para la elaboración de políticas de acceso a la justicia que posibiliten la desarticulación de esta opacidad y formalización del lenguaje jurídico. Políticas que articulen, a su vez, el respeto por la diversidad lingüística como condición del acceso a la

justicia misma. El rol de las agencias judiciales resulta en este sentido medular para su posibilitación.

1.3 Propuesta pedagógica

El curso se estructurará sobre la base de cuatro módulos:

- 1) Acceso a la justicia: presupuestos iusfilosóficos.
- 2) Acceso a la justicia, opacidad del derecho e inclusión social.
- 3) Agencias judiciales: funciones, programas, políticas territoriales, descentralización, protocolos de acción.
- 4) Agencias judiciales, políticas públicas y acceso a la justicia: análisis, aportes y desafíos.

1.4. Contenidos mínimos

- 1) Concepto de justicia: perspectivas críticas. Justicia y actividad judicial. Justicia y lenguaje. Justicia, alteridad y diferencia. Justicia como aporía. Acceso a la justicia y activismo judicial. Acceso a la justicia y vulnerabilidad. Tutela judicial efectiva. El derecho a tener derechos.
- 2) Acceso a la justicia, opacidad del derecho e inclusión social. Fenómeno de desconocimiento y no comprensión. Formalización del derecho moderno en Occidente, burocratización jurídica, especialización técnica. Complejidad, inaccesibilidad del lenguaje jurídico. Marginalidad, anomia y aculturación. Acceso a la justicia como derecho humano fundamental y como política de inclusión social.
- 3) Agencias judiciales: Ministerio Público Fiscal de la Nación (Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia –“Atajo”–), Ministerio Público de la Defensa, Defensoría del Pueblo, Comisión Acceso a la justicia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Oficina de Violencia doméstica de la CSJN (OVD), Ministerio de Justicia (Centros de Acceso a la Justicia –“CAJ”–), 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad.
- 4) Aportes y desafíos de las agencias judiciales para la profundización del acceso a la justicia como derecho humano fundamental.

1.5. Metodología y estrategias de enseñanza

Se proponen cuatro módulos distribuidos en cuatro clases de cuatro horas cada una, bajo la modalidad seminario, lo que permite habilitar la construcción de conocimientos a partir de la interacción y la actividad de los estudiantes supervisada por los docentes. Para el último módulo se prevé la realización de una jornada de intercambio y trabajo integrado a partir de las ponencias elaboradas por los alumnos sobre la base de las lecturas y contenidos trabajados en el marco del curso.

1.6. Evaluación

La evaluación se organizará sobre la base de un doble eje:

- a) La participación de los estudiantes en la lectura y discusión de la bibliografía y material propuesto.
- b) Elaboración y presentación de una ponencia grupal en el marco de la jornada de intercambio y trabajo integrado a realizarse en la última clase.

1.7. Bibliografía/material filmico obligatorios

Módulo I

- Derrida, J. (1992 [1989]). Fuerza de ley: el fundamento místico de la autoridad. *Doxa*, (11), Alicante.
- Ruiz, A. (2001). El imposible acto de juzgar. Idas y vueltas por una teoría crítica del derecho. Buenos Aires: Editores del Puerto/Eudeba.
- Kafka, F. (2000 [1915]). Ante la Ley. *Parábolas y paradojas*. Buenos Aires: Longseller.

Módulo II

- Cárcova, C. M. (1998). *La opacidad del derecho*. Madrid: Trotta.
- Ruiz, A. E. (2008). Violencia y vulnerabilidad. Congreso de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas. Buenos Aires.
- Ruiz, A. E. (s/f). Asumir la vulnerabilidad. *Defensa Pública: garantía de acceso a la justicia*. Buenos Aires: Ministerio Público de la Defensa.
- Caballero, J. (Director). (2008). *Bagatela* [documental]. Colombia: Gusano films SAS.

Módulo III

- 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condiciones de Vulnerabilidad.
- Resolución PGN 1316/2014.
- Resolución PGN 58/2009.
- Decreto 1755/2008.
- Guía de Acceso a la Justicia de los Pueblos Indígenas (DGN).
- Schapiro, H. & Nogueira, J. M. (2012). *Acceso a la Justicia y grupos vulnerables. A propósito de las reglas de Brasilia*. La Plata: Librería Editorial Platense.

1.8. Bibliografía complementaria

Abramovich, V. (2007). Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera pública. *Estudios Socio Jurídicos*, 9(3).

Arendt, H. (2013 [1951]). La decadencia de la Nación-Estado y el final de los derechos del hombre. *Los orígenes del totalitarismo*. Madrid: Alianza Editorial.

Axat, J. (12 de julio de 2014). El acceso a la justicia como política de Estado. *Página/12*.

Birgin, H. & Kohen, B. (2006). *El acceso a la justicia como garantía de igualdad: instituciones, actores y experiencias comparadas*. Buenos Aires: Biblos.

Blanchot, M. (1992 [1955]). Kafka y la exigencia de la obra. *El espacio literario*. Buenos Aires: Paidós.

Cappelletti, M. & Garth, B. (1983 [1981]). El acceso a la Justicia. *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*, (41). La Plata.

Caramelo, G. (2015). Activismo judicial y derechos sociales. *Revista Pensar en Derecho*, (6). Buenos Aires: Eudeba.

Cárcova, C. M. (2007). *Las teorías jurídicas post positivistas*. Buenos Aires: Lexis Nexis.

Courtis, C. & Andreu-Guzmán, F. (2008). Comentario sobre las 100 Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad en Defensa Pública: Garantía de acceso a la justicia. III Congreso de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas. Buenos Aires, Argentina. realizado entre los días 11 y 13 de junio de 2008.

De Souza Santos, B. (2009). *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*. Madrid: Trotta.

Defensoría General de la Nación. (2010). *Acceso a la Justicia de los Pueblos indígenas*. Buenos Aires: Autor.

Levinas, E. (1977). *Totalidad e infinito. Ensayo sobre la exterioridad*. Salamanca: Ediciones Sígueme.

Ruiz, A. E. (2001). *Idas y vueltas por una teoría crítica del derecho*. Buenos Aires: Editores del Puerto/Eudeba.

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

2. Manual para docentes

2.1. Introducción

Las clases son de asistencia obligatoria y se estructurarán en torno a la bibliografía y la lectura previa por parte de los/las estudiantes. Cada clase se organizará en dos bloques: un primer bloque planificado en dos horas consistente en aportes teóricos por parte del equipo docente sobre las categorías ofrecidas en el material propuesto; y un segundo bloque, también de dos horas, destinado a actividades de integración grupal, discusión y reflexión orientadas a aplicar las categorías e interrogantes planteados en el primer bloque. Para ello se utilizará material literario, fílmico o jurisprudencial que será leído o exhibido en el marco de la clase. La modalidad será presencial considerando el espacio aúlico como una esfera de construcción del saber y del pensar jurídico crítico.

2.2. Cronograma de trabajo

Módulo I: Acceso a la justicia: presupuestos iusfilosóficos (clase 1)

Primer bloque (dos horas)

- Efectuar la introducción al curso exponiendo los objetivos generales y específicos, contenidos, metodología de trabajo, material de lectura y modalidad de evaluación consignados en el programa. Enfatizar la necesidad de abordar un tema como el acceso a la justicia a partir de una triple dimensión: filosófica, jurídica y política. Situar en esta primera clase la pregunta y planteo inicial del seminario. Delimitar el marco iusfilosófico a partir del cual se trabajará en este módulo, esto es: perspectivas críticas sobre la justicia y la actividad judicial.
- Proponer la lectura de la conferencia “Fuerza de Ley: el fundamento místico de la autoridad” de Jacques Derrida, dictada en la Cardozo School of Law.
- Dar cuenta de las principales categorías, interrogantes y propuestas que el texto ofrece. Trabajar sobre los siguientes sub-ejes temáticos:
 - a) Qué es la deconstrucción.
 - b) Cómo aborda el autor la pregunta acerca de la justicia y la actividad judicial a partir de esta tradición, su productividad filosófica y modos de lectura.
 - c) Mostrar la distinción que efectúa el autor entre la justicia y el ejercicio de la justicia como de derecho.
 - d) Dar cuenta de la íntima relación que propone el autor entre justicia y alteridad. Haciendo referencia a la frase propuesta por el autor: “Dirigirse al otro en la **lengua del otro** como condición de toda **justicia** posible”.
 - e) Relacionar con el problema medular del curso que es el acceso a la justicia.
 - f) Explicar el concepto de justicia como aporía que propone el autor, señalando en qué consiste y cómo se manifiesta dicha condición aporética.
- Proponer la lectura del texto de Alicia Ruiz “El imposible acto de juzgar”. Relacionar con las categorías ofrecidas por la conferencia de Derrida.

Segundo bloque (dos horas)

- Repartir el curso en cinco (5) grupos y distribuir el texto (la parábola) de Franz Kafka “Ante la ley” para su lectura en el aula conjuntamente con una consigna por grupo. Destinar 30 minutos para la lectura del texto y discusión interna del grupo acerca de la consigna asignada.

Consignas:

- a) Lea el texto “Ante la ley” de Franz Kafka y relacione con la distinción que efectúa Derrida en el texto “Fuerza de ley” entre justicia y la actividad judicial.

- b) Lea el texto “Ante la ley” de Franz Kafka y vincule con la siguiente frase de Derrida: “Dirigirse al otro en la lengua del otro es la condición de toda justicia posible”.
- c) Lea el texto “Ante la ley” de F. Kafka y relacione con el concepto de justicia como aporía.
- d) Lea el texto “Ante la ley” de Franz Kafka y articule una interpretación de la siguiente frase de la Dra. Alicia Ruiz:

El juez es encargado de administrar justicia, de él se espera (...) que haga lo imposible. Quien es juez sabe de esa imposibilidad. Puede negar este saber, conformarse con aplicar mecánicamente la ley, el precedente, la doctrina y tranquilizarse diciéndose que actúa conforme a derecho. O puede, en cambio, hacerse cargo de la angustia que el acto de juzgar supone y procurar lo imposible. Se preguntará entonces acerca del otro, de los otros que quedarán signados por su decisión. No se conformará con apelar a la mera abstracción de la igualdad ante la ley, tratará de rescatar el valor de las diferencias, de lo particular y lo distinto.

- e) Lea el texto “Ante la ley” de Franz Kafka y analice allí el valor simbólico de la puerta. Relacione con el acceso a la justicia.
- Destinar el resto del bloque para la integración de todos los grupos a través de una actividad de presentación oral de las reflexiones coordinada por el/la docente.

Módulo II: Acceso a la justicia, opacidad del derecho e inclusión social (clase 2)

Primer bloque (dos horas)

- Situar el eje que orientará el trabajo de esta segunda clase. Esto es la opacidad del derecho como núcleo problemático del acceso a la justicia. Proponer la lectura de texto del Dr. Carlos Cárcova titulado “La opacidad del derecho”.
- Dar cuenta de las principales categorías, interrogantes y propuestas que el texto ofrece. Subrayar el enfoque del movimiento crítico del derecho como marco del texto. Trabajar sobre los siguientes sub-ejes temáticos
 - a) A qué hace referencia el autor cuando habla de una opacidad del derecho. En qué consiste dicho fenómeno. Sus dos dimensiones: desconocimiento y no comprensión. El derecho como práctica social discursiva.
 - b) Cuáles son, a criterio del autor, los factores que provocan tal fenómeno de opacidad. Trabajar especialmente los factores marginalidad, complejidad y aculturación.
 - c) Vincular con el análisis weberiano del proceso formalización del derecho moderno en Occidente. Mostrar la incidencia de esta burocratización jurídica, especialización técnica, con el desconocimiento y la no comprensión.

- d) Relacionar las complejidades que se derivan del carácter críptico y técnico del lenguaje jurídico con la dificultad de su accesibilidad y difusión.
 - e) Articular, asimismo, el fenómeno de desconocimiento e incompreensión con la circunstancia de la falta de políticas de traducción lingüística que aborden el acceso a la justicia en su respeto a la diversidad cultural. Contextualizar el problema como una demanda estructural del propio proceso de conformación del Estado moderno y las posteriores colonizaciones que lo consolidaron, que trajeron aparejado la imposición de una lengua nacional en detrimento de la diversidad lingüística preexistente.
 - f) Inscribir lo trabajado en el marco de la tutela judicial efectiva como derecho constitucional; y el acceso a la justicia como derecho humano fundamental. También abordarlo como política de inclusión social.
 - g) Reflexionar sobre el rol de los jueces en el cumplimiento de la tutela judicial efectiva como imperativo constitucional.
- Proponer la lectura del texto de Alicia Ruiz: “Violencia y vulnerabilidad”. Relacionar con las categorías ofrecidas por el texto de Cárcova.

Segundo bloque (dos horas)

- Proyectar el documental *Bagatela* dirigido por Jorge Caballero (Colombia, 2008)
- Proponer la siguiente consigna que deberá ser discutida en los grupos constituidos en la clase anterior. Destinar 15 minutos para la discusión interna del grupo acerca de la consigna asignada.

Consigna:

- Utilizando como marco el documental *Bagatela*, dirigido por Jorge Caballero (Colombia, 2008), analice el fenómeno de la opacidad del derecho como núcleo problemático/obstáculo del acceso a la justicia. Vincule con el concepto de violencia sistémica y simbólica (lingüística).
- Destinar el resto del bloque para la integración del trabajo de los grupos a través de una actividad de presentación oral de las reflexiones coordinada por el/la docente.

Módulo III: Agencias judiciales: funciones, programas, políticas territoriales, descentralización, protocolos de acción (clase 3)

Primer bloque (dos horas)

- Situar el eje temático de la clase: agencias judiciales y políticas públicas en materia de acceso a la justicia.
- Identificar y efectuar un análisis de los programa de creación de las Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia (Atajo) dentro de la órbita del Ministerio Público Fiscal de la Nación: resolución PGN 1316/2014 y resolución

PGN 58/2009 (adhesión del Ministerio Público Fiscal a la 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de la Personas en Condición de Vulnerabilidad). Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Decreto 1755/2008. Centros de Acceso a la Justicia (CAJ). Ministerio Público de la Defensa. Programa para la Asistencia Jurídica a Personas Privadas de Libertad. Comisión del Migrante. Programa sobre Diversidad Cultural. Guía de Acceso a la Justicia de los Pueblos Indígenas. Comisión Acceso a la Justicia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Oficina de Violencia doméstica de la CSJN (OVD).

- Usar como soporte teórico y normativo: las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia para Personas en Condición de Vulnerabilidad y el texto de Schapiro, H. & Nogueira, J. M. (2012). *Acceso a la Justicia y grupos vulnerables. A propósito de las reglas de Brasilia*. La Plata: Librería Editorial Platense.

Segundo bloque (dos horas)

- Distribuir el curso en grupos para la organización de la jornada de intercambio y trabajo integrado sobre “**Agencias judiciales, políticas públicas y acceso a la justicia: análisis, aportes y desafíos**”, a realizarse en la última clase.
- Presentar el instructivo de elaboración de la ponencia grupal. Repartir una consigna por cada uno de los grupos.
- Asignar un docente tutor por grupo que acompañe la elaboración de la ponencia.

Consignas:

- 1) Utilizando como marco el material brindado en el curso y la sentencia dictada en los autos “Bara, Sakho s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en/Mbaye, Ibrahim s/inf. arts. de la ley 23.098 (Habeas Corpus)”, causa del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del 11/09/2010, elabore una ponencia oral que reflexione sobre la articulación entre **políticas de acceso a la justicia y la diversidad lingüística**. La ponencia tendrá una **duración máxima de 15 minutos y será el resultado de la elaboración y discusión grupal**. La misma estará a cargo de uno de los miembros del grupo (un trabajo equivalente a cuatro páginas escritas). El resto de los integrantes del grupo tendrán a su cargo la formulación de comentarios una vez finalizadas las exposiciones de la mesa.
- 2) Utilizando como marco el material brindado en el curso, elabore una ponencia oral que reflexione sobre **la opacidad del derecho como núcleo problemático del acceso a la justicia**. Relacione con la formalización, complejidad y burocratización técnica del derecho que generan un lenguaje jurídico críptico e inaccesible. La ponencia tendrá una **duración máxima de 15 minutos y será el resultado de la elaboración y discusión grupal**.

La misma estará a cargo de uno de los miembros del grupo (un trabajo equivalente a cuatro páginas escritas). El resto de los integrantes del grupo tendrán a su cargo la formulación de comentarios una vez finalizadas las exposiciones de la mesa.

- 3) Utilizando como marco el material brindado en el curso, elabore una ponencia oral que reflexione sobre la **normativa y las políticas públicas desarrolladas por las agencias judiciales para el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad**. Vincule con el rol de los jueces y el derecho a la tutela judicial efectiva. La ponencia tendrá una **duración máxima de 15 minutos y será el resultado de la elaboración y discusión grupal**. La misma estará a cargo de uno de los miembros del grupo (un trabajo equivalente a cuatro páginas escritas) El resto de los integrantes del grupo tendrá a su cargo la formulación de comentarios una vez finalizadas las exposiciones de la mesa.
- 4) Utilizando como marco el material brindado en el curso, elabore una ponencia oral que reflexione sobre los **desafíos de las agencias judiciales en la profundización del acceso a la justicia**. Vincule con la diversidad cultural. La ponencia tendrá una **duración máxima de 15 minutos y será el resultado de la elaboración y discusión grupal**. La misma estará a cargo de uno de los miembros del grupo (un trabajo equivalente a cuatro páginas escritas). El resto de los integrantes del grupo tendrán a su cargo la formulación de comentarios una vez finalizadas las exposiciones de la mesa.

Módulo IV: Desarrollo de la jornada de intercambio y trabajo integrado sobre “Agencias judiciales, políticas públicas y acceso a la justicia: análisis, aportes y desafíos” (4° clase)

- Palabras de apertura a cargo del equipo docente.
- Presentación de los integrantes de cada grupo de trabajo por parte del auxiliar docente tutor.
- Exposición de las cuatro ponencias orales.
- Dar lugar a la formulación de comentarios por parte de los integrantes que no han tenido a cargo la presentación oral de la ponencia.
- Efectuar el cierre de las jornadas integrando el análisis y aportes de los grupos.
- Elaborar un cuadernillo con la publicación de los trabajos presentados en la jornada.

3. Material didáctico para alumnos

3.1. Módulo I

- Derrida, J. (1992 [1989]) Fuerza de ley: el fundamento místico de la autoridad. *Doxa*, (11). Alicante. Recuperado el 05 de diciembre de 2018 de: <http://www.biblioteca.org.ar/libros/141832.pdf>

En el año 1989 Jacques Derrida es convocado a dictar una conferencia en la Cardozo School of Law acerca de la “Deconstrucción y la posibilidad de la justicia”. A esta conferencia se le titula en su versión impresa “Fuerza de ley: el fundamento místico de la autoridad”. Derrida, como muchos autores que se reconocen dentro del movimiento del posestructuralismo, introduce términos nuevos que, sin embargo, remiten a preguntas y problemas filosóficos de larga data. Entre ellos el de “deconstrucción” y el de “logocentrismo”.

¿Cómo entender el logocentrismo? El pensamiento en Occidente se organizó como forma a través de lo que en filosofía se conoce como “dualismo platónico”. Esto es un modo de entender el pensamiento articulado sobre la base de dos mundos: un mundo de las ideas o esencias, perfectas, eternas, absolutas, inmutables e imperecederas, mundo donde hace eclosión la idea de **una** verdad; y un mundo de apariencias, meras copias imperfectas, relativas, perecederas, contingentes, mutables que encubren esa verdad. La relación entre ambos mundos es de tipo jerárquica. Si bien este dualismo mutó con el tiempo y la tensión de fuerzas históricas en cuanto a su contenido, nunca lo hizo en cuanto a su forma: el mundo inteligible de las ideas/mundo sensible de la apariencia devino mundo divino/mundo terrenal (en el Medioevo), para luego reconvertirse en la Modernidad en razón/fe.

Si invertimos esta metáfora de los dos mundos y la articulamos en relación a la metáfora arquitectónica, vemos cómo el mundo de las esencias, Dios o razón se convierte en el fundamento último del pensar mismo en Occidente. A esta tradición que se apoya en la idea de un fundamento absoluto se la denomina “tradición metafísica occidental”. Para Derrida el logocentrismo es precisamente este modo de organizar el pensamiento que ubica como fundamento último al logos (razón). La deconstrucción es una operación que consiste precisamente en descomponer las estructuras que sostienen esta arquitectura logocéntrica, desedimentando los estratos de sentido que ocultan su constitución genética (es decir, desarmando los estratos que construyeron esta forma de organizar el pensar) a fin de abrir el pensamiento y conformarlo/organizarlo de otro modo. Es como en el juego de bloques que primero veo (comprendo) cómo se armó el diseño, para luego desarmarlo y con los mismos elementos (los mismos bloques) construir otro, con otra forma y de otro modo. Por ejemplo: interrogar la idea de un origen o fundamento último. Así como también desarticular la idea de un fin/objetivo último o un horizonte teleológico.

En esta conferencia Derrida intenta preguntarse si esta operación de “deconstrucción” es aplicable al derecho y a la justicia. Para abordar estas preguntas utiliza dos expresiones del inglés: 1) *To enforce the law* (que se lo traduce por aplicabilidad de la ley) y 2) *To adress* (dirigirse a).

A través de la primera expresión –“*to enforce the law*” (“*force*” en inglés significa “fuerza”)– el autor intenta mostrar la íntima relación que hay entre derecho y violencia señalando que el surgimiento mismo del derecho, el momento instituyente, fundador del derecho, implica un golpe de fuerza, una violencia performativa e interpretativa. Esta circunstancia lo lleva a sugerir que la

posición del derecho, su fundación, se constituiría como una violencia sin fundamento, ello en el sentido de la ausencia de un fundamento último que daría lugar a la juridicidad.

A través de la segunda expresión -“*to adress*”-, el autor se introduce en el problema de la justicia, advirtiendo la diferencia existente entre Justicia (con mayúscula) y el ejercicio de la justicia como derecho (la actividad judicial). Esta distinción la efectúa dando cuenta, a su vez, de su mutua articulación: es decir que el derecho pretende ejercerse en nombre de la Justicia y que la Justicia debe, a su vez, inscribirse en un derecho que exige ser “*enforced*”, o sea, aplicado.

Esta expresión “*to adress*” (dirigirse a) le permite afirmar que “dirigirse al otro en la lengua del otro es la condición de toda Justicia posible pero (que) esto parece rigurosamente imposible”. Esta frase es posible leerla en una doble dimensión:

- a) Socioantropológica: el derecho moderno es por estructura un discurso opaco, críptico y resulta “injusto juzgar a quien no comprende la lengua en que la ley está escrita o en la que la sentencia es pronunciada”. No hay que olvidar que el proceso de conformación del Estado moderno en Occidente supuso un proceso de imposición de una lengua nacional y un arrasamiento de la diversidad lingüística. Así como una burocratización técnica del derecho basada en una formación letrada de tipo lógico-formal, volviéndolo más inaccesible no solo en su estructura sino fundamentalmente en su lenguaje.
- b) Filosófica: ¿cómo hago para dirigirme al otro, traducirlo (a mi lengua, mi lógica, mi cultura) sin anularlo como alteridad? Blanchot decía: “Hablar con otro, es reconocer a ese otro como desconocido y recibirlo extraño sin obligarlo a romper su diferencia”.

Frente a tamaña problemática, Derrida concluye definiendo a la justicia como una experiencia de lo imposible, una experiencia aporética. Aporía quiere decir que no tiene poros, no tiene paso; algo así como una suerte de callejón sin salida. Este exceso de la Justicia sobre el derecho y sobre el cálculo no debe, sin embargo, servir de excusa para ausentarse de las luchas jurídico-políticas. Por el contrario, es procurar lo imposible la condición misma de un ejercicio de la justicia “justo”. Esto es: jueces que, lejos de aplicar mecánicamente la ley, se asuman comprometidos con la sociedad a la que juzgan.

- **Ruiz, A.** (2001). El imposible acto de juzgar. *Idas y vueltas por una teoría crítica del derecho*. Buenos Aires: Editores del Puerto/Eudeba.

En este texto la Dra. Alicia Ruiz retoma la conferencia de Derrida a los fines de repensar la propia actividad judicial y la función social que esta implica. En este sentido advierte que quien es juez sabe de la imposibilidad señalada por el autor en “Fuerza de Ley”. Pero, sin embargo, entiende que este juez puede negar este saber, conformarse con aplicar mecánicamente la ley, el precedente,

la doctrina y tranquilizarse diciéndose que “actúa conforme a derecho”. O puede, en cambio, **hacerse cargo de la angustia que el acto de juzgar supone y procurar lo imposible**. Se preguntará entonces acerca del otro, de los otros que quedarán signados por su decisión. No se conformará con apelar a la mera abstracción de la igualdad ante la ley, tratará de rescatar el valor de las diferencias, de lo particular y lo distinto. También asumirá la inescindible relación entre derecho y violencia, así como el compromiso inexorable con la sociedad a la que juzga.

- **Kafka, F.** (2000 [1915]). *Ante la Ley. Parábolas y paradojas*. Buenos Aires: Longseller, 2000. Disponible en: <http://www.cuentosinfin.com/ante-la-ley/>

Ante la Ley, de Franz Kafka

Ante la Ley hay un guardián. Hasta ese guardián llega un campesino y le ruega que le permita entrar a la Ley. Pero el guardián responde que en ese momento no le puede franquear el acceso. El hombre reflexiona y luego pregunta si es que podrá entrar más tarde.

—Es posible —dice el guardián—, pero ahora, no.

Las puertas de la Ley están abiertas, como siempre, y el guardián se ha hecho a un lado, de modo que el hombre se inclina para atisbar el interior. Cuando el guardián lo advierte, ríe y dice:

—Si tanto te atrae, intenta entrar a pesar de mi prohibición. Pero recuerda esto: yo soy poderoso. Y yo soy solo el último de los guardianes. De sala en sala irás encontrando guardianes cada vez más poderosos. Ni siquiera yo puedo soportar la sola vista del tercero.

El campesino no había previsto semejantes dificultades. Después de todo, la Ley debería ser accesible a todos y en todo momento, piensa. Pero cuando mira con más detenimiento al guardián, con su largo abrigo de pieles, su gran nariz puntiaguda, la larga y negra barba de tártaro, se decide a esperar hasta que él le conceda el permiso para entrar. El guardián le da un banquillo y le permite sentarse al lado de la puerta. Allí permanece el hombre días y años. Muchas veces intenta entrar e importuna al guardián con sus ruegos. El guardián le formula, con frecuencia, pequeños interrogatorios. Le pregunta acerca de su terruño y de muchas otras cosas; pero son preguntas indiferentes, como las de los grandes señores, y al final le repite siempre que aún no lo puede dejar entrar. El hombre, que estaba bien provisto para el viaje, invierte todo —hasta lo más valioso— en sobornar al guardián. Este acepta todo, pero siempre repite lo mismo:

—Lo acepto para que no creas que has omitido algún esfuerzo.

Durante todos esos años, el hombre observa ininterrumpidamente al guardián. Olvida a todos los demás guardianes y aquel le parece ser el único obstáculo que se opone a su acceso a la Ley. Durante los primeros años maldice su suerte en voz alta, sin reparar en nada; cuando envejece, ya solo murmura como para sí. Se vuelve pueril, y como en esos años que ha consagrado al estudio del guardián ha llegado a conocer hasta las pulgas de su cuello de pieles, también suplica a las pulgas que lo ayuden a persuadir al guardián. Finalmente su vista se debilita y ya no sabe si en la realidad está oscureciendo a su alrededor o si lo engañan los ojos. Pero en aquellas penumbras descubre un resplandor inextinguible que emerge de las puertas de la Ley. Ya no le resta mucha vida. Antes de morir resume todas las experiencias de aquellos años en una pregunta, que nunca había formulado al guardián. Le hace una seña para que se aproxime, pues su cuerpo rígido ya no le permite incorporarse.

El guardián se ve obligado a inclinarse mucho, porque las diferencias de estatura se han acentuado señaladamente con el tiempo, en desmedro del campesino.

—¿Qué quieres saber ahora? —pregunta el guardián—. Eres insaciable.

—Todos buscan la Ley —dice el hombre—. ¿Y cómo es que en todos los años que llevo aquí, nadie más que yo ha solicitado permiso para llegar a ella?

El guardián comprende que el hombre está a punto de expirar y le grita, para que sus oídos debilitados perciban las palabras.

—Nadie más podía entrar por aquí, porque esta entrada estaba destinada a ti solamente. Ahora cerraré.

3.2. Módulo II

- **Cárcova, C. M.** (1998). *La opacidad del derecho*. Madrid: Trotta.

La tesis doctoral de Cárcova pretende abordar un problema estructural del derecho moderno: su opacidad. El ensayo expone la paradoja consistente en que el derecho de la modernidad se asienta sobre la premisa de que es conocido por todos y, al mismo tiempo, resulta ser un discurso relativamente indisponible para los sujetos de derecho por su falta de transparencia, su cripticidad, su complejidad. El texto combina dimensiones de análisis muy diversas: factores socioeconómicos, elementos histórico-antropológico y étnico-culturales, formaciones ideológicas y mecanismos de producción y reproducción de la hegemonía. El problema que pone de manifiesto el texto consiste en que los hombres y mujeres, sujetos de derecho, que deben adecuar su conducta a la ley, desconocen la ley o no la comprenden; esto es, desconocen el estatuto

jurídico de los actos que realizan o no lo perciben con exactitud, o no asumen los efectos generados por tales actos o tienen confusión respecto de uno o de otro. Son formas distintas de este fenómeno que llama “opacidad del derecho” que obedece a múltiples y heterogéneas razones. Entre estos factores el autor destaca el problema de la marginalidad, la anomia, la aculturación, el poder, la ideología y la complejidad.

- **Ruiz, A. E.** (2008). *Violencia y vulnerabilidad*. Congreso de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas. Buenos Aires.

Utilizando como marco un trabajo de Slavoj Žižek titulado “Seis reflexiones sobre la violencia”, Alicia Ruiz expone en “Violencia y vulnerabilidad” la íntima relación entre violencia y derecho, distinguiendo tres tipos de violencia:

- a) la subjetiva (la más visible);
- b) la simbólica, que remite a las relaciones de dominación social reproducidas en las formas habituales del discurso que depende del lenguaje y del universo de sentido que este impone; y
- c) la sistémica, que define como “las consecuencias a menudo catastróficas del funcionamiento homogéneo de nuestros sistemas económico y político.”

En ese contexto de análisis, el texto de la Dra. Ruiz avanza sobre el tema del acceso a la justicia, señalando que el acceso a la justicia o “el agujero negro del sistema judicial” es un espacio por el que navegan muchas buenas conciencias como barcos a la deriva procurando llenar un vacío insondable. El principio de igualdad consagrado en las constituciones modernas y en los tratados internacionales implica en uno de sus sentidos posibles, que “todos” están bajo el paraguas del Poder Judicial que debería protegerlos frente a la afectación de sus derechos, de cualquier derecho en cualquier circunstancia.

Ahora bien -se pregunta la autora- ¿quiénes son esos “todos”? A lo que responde:

En verdad, nada es como parece estar escrito en los textos referidos (las constituciones y los tratados). Son muchos, muchísimos los que esperan vanamente “ante las puertas de la ley” que su reclamo sea oído... y aún peor: los hay que ni siquiera saben dónde ir en busca de tutela, o que no tienen ninguna. “Entre los “todos” no están los pobres, ni los inmigrantes, ni los desocupados, ni aquellos a los que por su color de piel, por su creencias religiosas, por su opción sexual, por su ideología política, por su adicción, por estar acusados de un delito o por haber sido condenados, por estar en prisión o por haber salido de ella, por estar enfermos sin atención o por haber sido aislados en una institución médica, por ser un niño o un adolescente con “problemas de conducta o “en situación de calle”, o por... La lista sería interminable, en ella están los “desechables” (según Balibar), los

excluidos, los negados, los perseguidos a los que justamente el derecho debería amparar.

Frente a ello, la autora explica que el acceso a la justicia involucra pero no se agota en el sistema judicial. Supone, por el contrario, un fuerte entrelazamiento entre el derecho y la democracia que reclama una perspectiva crítica del derecho y una concepción necesariamente distinta de la democracia. Haciendo referencia al carácter privilegiado que porta el discurso judicial, concluye que “asumir la vulnerabilidad de ‘los más’ es al mismo tiempo, enfrentar la violencia más invisibilizada, aquella que sostiene un mundo disgregado, que resguarda apenas las subjetividades de unos pocos y que promueve las formas más desesperadas de la violencia subjetiva”.

- **Ruiz, A. E.** (s/f). Asumir la Vulnerabilidad - Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r29256.pdf>

En este texto la autora pone de manifiesto la importancia de la Cumbre Judicial Iberoamericana que aprobó las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad. Estas Reglas imponen a los integrantes de los poderes judiciales de América Latina el deber insoslayable de “hacerse cargo” de que la edad, el sexo, el estado físico o mental, la discapacidad, la pertenencia a minorías o a comunidades indígenas, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, la privación de libertad, las condiciones socioeconómicas hacen vulnerables a millones de personas más allá de que el derecho los declare formalmente iguales. Al mismo tiempo recomiendan la elaboración de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia de quienes estén en situación de vulnerabilidad.

Asimismo, la autora entiende que estas Reglas instauran nuevas formas de subjetividad y lo hacen a partir de poner en primer plano la discriminación, la fragmentación y la marginalidad. Es tanto como dar vuelta la noción de igualdad que la modernidad consagró para superar las diferencias más terribles que atraviesan el mundo social. En los Capítulos II y III de las 100 Reglas –explica– están reunidos, de manera prolija y exhaustiva, mecanismos institucionales y procedimentales que pueden garantizar la justicia para los más vulnerables. Si bien a su criterio, la serie de principios, criterios y especificaciones allí contenidos no aportan demasiadas novedades; sin embargo, su enunciación en el marco de la Cumbre se torna relevante. El documento aprobado, mirado desde otro ángulo, se resignifica notablemente y hasta permite albergar esperanzas en cuanto al compromiso y la comprensión de algunos operadores jurídicos:

Quienes promovieron y aprobaron las 100 Reglas parecen advertir el poder del que disponen como intérpretes privilegiados del derecho y están dispuestos a correr el riesgo que supone darse cuenta de que intervienen en la construcción del mundo social en el que viven, en la constitución de los más débiles como sujetos, en la definición (denuncia) de las discriminaciones que

ellos padecen y en el diseño, desde su ámbito específico, de los caminos a recorrer para superarlas. Están dispuestos a abandonar una visión mecanicista del derecho, a ir más allá de la percepción y del lugar en el que habitualmente quedan colocados cuando, por ignorancia o por desidia, declaran lo que no hacen y obstan a la realización de los mismos principios que repiten. Son conscientes de que solos no pueden llevar adelante esa tarea, y de que el discurso jurídico es condición necesaria pero no suficiente para que “la justicia” incluya a los vulnerables.

Frente a este escenario, la autora concluye en la necesidad de abrir el discurso jurídico hacia nuevos paradigmas epistemológicos así como impulsar desde el campo jurídico procesos de profundización democrática a través de una participación activa y permanente del Estado en la formulación y ejecución de políticas públicas inclusivas. Asimismo resalta la necesidad de contar con un Poder Judicial que no renuncie, bajo ninguna circunstancia, a su responsabilidad de controlar que las garantías no sean solo palabras.

- **Caballero, J.** (Director). (2008). *Bagatela* [documental]. Colombia: Gusano films SAS. Disponible en: <https://www.cultureunplugged.com/documentary/watch-online/filmedia/play/3679/Bagatela>

3.3. Módulo III

- 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7037.pdf?view=1>

La Cumbre Judicial Iberoamericana realizada en el año 2008, dentro del marco de los trabajos de su XIV edición, ha considerado necesaria la elaboración de unas reglas básicas relativas al acceso a la justicia de las personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad. De esta manera, se desarrollan los principios recogidos en la Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano (Cancún 2002), específicamente los que se incluyen en la parte titulada “Una justicia que protege a los más débiles”.

El sistema judicial se debe configurar, y se está configurando, como un instrumento para la defensa efectiva de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad. Poca utilidad tiene que el Estado reconozca formalmente un derecho si su titular no puede acceder de forma efectiva al sistema de justicia para obtener la tutela de dicho derecho.

Las presentes Reglas tienen como objetivo garantizar las condiciones de acceso efectivo a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, sin discriminación alguna, englobando el conjunto de políticas, medidas, facilidades y apoyos que permitan a dichas personas el pleno goce de los servicios del sistema judicial. Se recomienda la elaboración, aprobación, implementación y fortalecimiento de políticas públicas que garanticen el acceso

a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad. Los servidores y operadores del sistema de justicia otorgarán a las personas en condición de vulnerabilidad un trato adecuado a sus circunstancias singulares. Asimismo, se recomienda priorizar actuaciones destinadas a facilitar el acceso a la justicia de aquellas personas que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad, ya sea por la concurrencia de varias causas o por la gran incidencia de una de ellas.

Se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad. La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, e incluso de su nivel de desarrollo social y económico.

- Resolución PGN 1316/14. Disponible en: <http://www.mpf.gov.ar/resoluciones/pgn/2014/PGN-1316-2014-001.pdf>

Mediante esta resolución, el Ministerio Público Fiscal de la Nación se propuso la creación de una “nueva estructura cuya función excluyente será la de facilitar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad y su participación en el sistema de administración judicial”. Desde allí, se pretende “remover los obstáculos que diariamente enfrenta este universo de personas a la hora del reconocimiento de sus derechos en el ámbito judicial”. Para esto cuenta con el objetivo de “contribuir para que el sistema de administración de justicia llegue a los ámbitos de nuestra sociedad históricamente relegados como paso inexorable en el proceso de profundización democrática”.

En ese sentido, se entiende que, ante situaciones problemáticas, esta nueva estructura “deberá explorar alternativas de carácter preventivo (...) que fomenten diferentes formas de relación con la comunidad”. En ese sentido, se compromete el Ministerio Público Fiscal –al reconocerse como parte del Estado argentino, obligado por tratados internacionales de derechos humanos–, a llevar adelante acciones que “tiendan a diluir los escollos que obstruyen el pleno ejercicio de los derechos por parte de sus habitantes en condiciones de igualdad”.

Para ello, destaca que se han creado estructuras para la atención de casos de violencia institucional, narcocriminalidad, crimen económico, trata y explotación de personas, crímenes contra la humanidad, apropiación de niños durante el terrorismo de Estado y género. Asimismo, se destaca en esta resolución que “se han puesto en funcionamiento áreas auxiliares que colaboran en toda

actuación fiscal que involucre aspectos vinculados con orientación, acompañamiento y protección a víctimas; relaciones y cooperación internacionales; análisis criminal; desempeño institucional; capacitación estratégica; recupero de activos, investigación económica y análisis financiero”.

De modo que este Programa de Acceso Comunitario a la Justicia aparece como una instancia de políticas públicas de complemento a aquella “red de auxilio técnico” del Ministerio Público Fiscal. Su finalidad es planteada en “facilitar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad y viabilizar su participación en el sistema de administración judicial”. Para ello, reconoce que se requiere “identificar y procurar la remoción de trabas cristalizadas en los canales de ingreso a los procedimientos propios del sistema judicial, mejorando el estándar de actuación del Ministerio público Fiscal a partir de un acercamiento efectivo a las realidades complejas en la que hoy están inmersos los sectores vulnerables”.

- Resolución PGN 58/2009. Disponible en: <https://www.mpf.gob.ar/procuvin/files/2017/07/PGN-2009-58.pdf>

Mediante esta resolución se incorporan las Reglas de Brasilia como principios y reglas prácticas de actuación en la atención de imputados, víctimas, testigos y cualquier otra persona en condición de vulnerabilidad que participe en un acto judicial en cualquier carácter en el ámbito de las distintas dependencias fiscales. La incorporación de estas Reglas a la normativa que regula la actividad de todos los integrantes del Ministerio Público Fiscal redundará en una mayor garantía y en un más amplio reconocimiento del acceso a la justicia de quienes encuentran mayores dificultades al ejercicio concreto de este derecho. A través de esta normativa el Procurador General de la Nación resuelve la adhesión a las Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, aprobadas por la asamblea Plenaria de la XIV edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana. Instruyendo, asimismo, a los señores fiscales, funcionarios y empleados de las distintas dependencias fiscales de todo el país para que las incorporen como reglas prácticas en la atención de personas en condición de vulnerabilidad.

- Ministerio Público Fiscal. (2016). *Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia*. Disponible en: <http://www.fiscales.gob.ar/wp-content/uploads/2017/04/Agencias-Territoriales-de-Acceso-a-la-Justicia.pdf>

El acceso a la justicia puede plantearse como la acción afirmativa del Estado dirigida a producir la disponibilidad real de medios o recursos necesarios para hacer valer los derechos y las garantías que dicta la Constitución, con resultados individual y socialmente justos. En este sentido, el principio de “igualdad de oportunidades” atraviesa esta concepción: igualdad para acceder a las instituciones, órganos o poderes del Estado que generan, aplican o interpretan leyes y regulaciones normativas que tendrán especial impacto en el bienestar social y económico de las personas de escasos recursos. Desde esta perspectiva el acceso al sistema de administración de justicia constituye una parte fundamental de una política de inclusión social. Los programas de

acceso a la justicia resultan insuficientes en tanto no se articulen con políticas que apunten a modificar las desigualdades en la estructura social. Además, el acceso a la justicia está vinculado con la creación de dispositivos estatales que intentan canalizar la demanda de los sectores vulnerables desde sus propios lugares. En Argentina, los ejemplos van desde los Centros de Integración Comunitaria (CIC) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, hasta la Oficina de Violencia Doméstica (OVD) de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, o el Programa de Acceso a la Justicia de la Defensoría General de la Nación, entre otros. A su vez, crear oficinas de la Justicia en los barrios refiere a un desafío del que hubo pruebas exitosas en muchos países. En este contexto, se crearon las Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia, los Atajos, oficinas descentralizadas del Ministerio Público Fiscal dentro de los barrios de mayor vulnerabilidad del país, en las que se reciben denuncias, se previenen situaciones conflictivas y se trabaja en la promoción de derechos.

- Decreto 1755/2008. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=146393>

A través de este decreto, en el marco del Ministerio de Justicia de la Nación, se llevó adelante una reforma del organigrama y, en consecuencia, la creación de instancias formales que habilitarían la conformación de los CAJ. Desde aquellas modificaciones se deriva en el trabajo en cooperación con el Ministerio Público de la Defensa, con la finalidad de “remover barreras estructurales para facilitar el acceso a la justicia basado en las necesidades jurídicas de los sectores más vulnerables de la población mediante la integración de los distintos operadores involucrados en la materia”. Los CAJ funcionan como un puente entre los ciudadanos y los diversos organismos públicos, tanto locales como nacionales. De esta manera, se abordan las problemáticas que se presentan en los barrios, centralizando la atención y realizando de manera dinámica las gestiones ante cada organismo correspondiente, con el objetivo de efectivizar el rápido acceso a la justicia. La **Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia** se creó mediante este decreto, y depende orgánicamente de la Subsecretaría de Acceso a la Justicia de la Secretaría de Justicia de la Nación.

Su objetivo general es fortalecer y ampliar las políticas de acceso a la justicia actualmente desplegadas, fundamentalmente aquellas destinadas a los sectores más vulnerables de la población, enmarcado en una concepción del acceso a la justicia que tiene una doble dimensión: es tanto un derecho humano fundamental, como una garantía que permite el respeto y el restablecimiento de los derechos desconocidos o quebrantados.

- Comisión del Migrante (DGN). Disponible en: <http://www.mpd.gov.ar/index.php/programas-y-comisiones-n/56-comision-del-migrante>

Aquel trabajo de cooperación se ha visto complementado por el desarrollo de diversos programas y comisiones en el ámbito de la Defensoría

General de la Nación. Se pone de manifiesto, entre otras instancias, en el desarrollo de la Comisión del Migrante de la DGN, que tiene la finalidad de: proporcionar información a toda persona migrante sobre los trámites y mecanismos existentes en la Ley de Migraciones para el acceso a la justicia, brindar patrocinio jurídico en los determinados casos, proveer asistencia jurídica especializada y gratuita a la población migrante en los procedimientos administrativos y judiciales. Aquello teniendo en miras garantizar el derecho a la representación legal oportuna, pública, gratuita, especializada y de calidad en los procedimientos de expulsión de las personas migrantes. Velar por el respeto de todas las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos y judiciales, en atención a la proporcionalidad de la medida cuando pueda afectar a los derechos a la vida privada o familiar o el derecho a la protección especial de los niños, niñas y adolescentes.

- Programa sobre Diversidad Cultural (DGN). Disponible en: <http://www.mpd.gov.ar/index.php/programas-y-comisiones-n/64-programa-sobre-diversidad-cultural>

En un sentido similar, el programa sobre Diversidad Cultural de la DGN tiene por objetivo principal la defensa y protección de los derechos de los pueblos indígenas, minorías étnicas, religiosas y/o culturales, operando como estructura de apoyo a la labor de los defensores públicos. Para ello el programa

... tendrá como propósito colaborar con la remoción de barreras estructurales y facilitar el acceso a la justicia de los pueblos indígenas, promoviendo la elaboración de estrategias y proyectos de colaboración y coordinación de actividades para proporcionar una oferta de servicios de información, consulta, derivación y asistencia, que actúe coadyuvando con la función de los defensores públicos oficiales del país e integrando a las distintas instituciones nacionales e internacionales vinculadas con la problemática (sean estas organismos gubernamentales, agencias de Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil, universidades o institutos de investigación especializado) que puedan colaborar con la prestación de estos servicios.

Trabajo que es desempeñado de manera conjunta con los equipos de trabajo de la DGN en los CAJ, a partir de la recepción de consultas y su consecuente derivación para su patrocinio y asistencia letrada; bajo los resortes lingüísticos necesarios para brindar una cabal comprensión de los alcances y posibilidades de ejercicio de derechos.

- Guía de Acceso a la Justicia de los Pueblos Indígenas (DGN). Disponible en: http://www.mpd.gov.ar/pdf/diversidad_cultural/Gu%C3%ADa%20de%20Acceso%20a%20la%20Justicia.%20Traducci%C3%B3n%20Wichi.pdf

En relación con el reconocimiento de violencias estructurales y simbólicas en el desarrollo de políticas públicas de acceso a la justicia, desde la Defensoría General de la Nación se ha elaborado y traducido a idiomas de

distintos pueblos indígenas una guía de acceso a la justicia. En las mismas se contestan preguntas acerca del Ministerio Público de la Defensa, su rol institucional, del derecho de defensa, distinta normativa nacional e internacional acerca de derechos de pueblos indígenas, alcances de los derechos allí reconocidos, etc. De ese modo, se trabaja en reconocimiento de uno de los problemas estructurales en torno a las posibilidades de acceso a la tutela de derechos: el problema lingüístico.

- Schapiro, H. & Nogueira, H. (2012). *Acceso a la Justicia y grupos vulnerables. A propósito de las reglas de Brasilia*. La Plata: Librería Editorial Platense.

El libro compilado por Schapiro y Nogueira reúne una serie de artículos que abordan el análisis de las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad. Resulta, a criterio de los autores, una circunstancia trascendente que las Reglas hayan sido adoptadas por los propios representantes de los sistemas judiciales. El estudio realizado por los autores comprende conceptos generales sobre el acceso a la justicia, como así también un análisis particularizado de cada grupo vulnerable: menores, ancianos, mujeres, discapacitados, migrantes, ancianos, miembros de comunidades indígenas, minorías o etnias, personas detenidas. También se brinda una particular consideración al Protocolo de Intervención para el Tratamiento de Víctimas-testigos en el marco de Procesos Judiciales, elaborado por el Centro de Asistencia a Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos.

- TSJ Ciudad Autónoma de Buenos Aires, “Bara, Sakho s/queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en/Mbaye, Ibrahima s/inf. arts. de la ley 23.098 (*Habeas Corpus*)”, 11/09/2010. Disponible en: <https://www.fiscalias.gob.ar/...content/.../tsj-caba-bara-sakho-senegaleses-11-8-2010.pdf>

3.4. Módulo IV

- Instructivo para la elaboración de la ponencia:
 - 1) Leer todos los textos.
 - 2) Analizar el fallo o documental que referencia la consigna.
 - 3) Seleccionar un sub-eje de análisis conforme a la consigna.
 - 4) Formular preguntas disparadoras del análisis.
 - 5) Diseñar la estructura del trabajo.
 - 6) Escribir (la ponencia no deberá exceder las cuatro páginas).
 - 7) Poner título del trabajo y nombre de los autores.
 - 8) Colocar las referencias bibliográficas al final de la ponencia.

Por ejemplo, nuestra ponencia se titula “Derecho y violencia: un abordaje iusfilosófico”. Nos ha interesado particularmente analizar la íntima relación que hay entre violencia y juridicidad. Como señala Derrida, el momento mismo de fundación o de institución, la operación

que consiste en fundar, inaugurar, justificar el derecho, hacer la ley, consiste en un golpe de fuerza, en una violencia performativa y por lo tanto interpretativa. El presente trabajo pretende entonces abordar estas cuestiones intentando dar cuenta de: a) que el surgimiento mismo del derecho, su momento instituyente, supone una violencia sin fundamento, y b) que esta violencia se encuentra ya presente a nivel del lenguaje mismo. Hemos utilizado a tal fin los trabajos de Walter Benjamin, Jacques Derrida y Hannah Arendt.

- Desarrollo: desarrollar las dos cuestiones situadas en la introducción.
- Reflexiones finales: reflexiones y/o pregunta final de cierre.

CAPÍTULO 5

PROMOCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

JUAN PABLO VISMARA - FERNANDO VALSANGIACOMO

1. Programa

1.1. Objetivos

El curso “Promoción de políticas públicas en materia de cambio climático y la protección de los derechos económicos, sociales y culturales” tiene por objetivo promocionar el estudio y el desarrollo de políticas públicas que tengan como propósito reducir los impactos del cambio climático sobre los derechos económicos, sociales y culturales.

Específicamente el curso tiene los siguientes objetivos:

- a) Profundizar el estudio de los sistemas jurídicos que contemplan protección del ambiente y la protección de los derechos humanos, haciendo hincapié en las relaciones existentes entre ambos sistemas.
- b) Promocionar el estudio de los problemas del cambio climático con especial atención a los informes del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático y a la Tercera Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- c) Incentivar a los alumnos a pensar y desarrollar propuestas de políticas públicas dirigidas a la lucha contra el cambio climático que contemplen las normas de protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

1.2. Fundamentación

Los estudios científicos, tanto nacionales como internacionales, muestran que el actual modelo de producción y consumo está llevando a un desequilibrio del sistema ambiental global. Los impactos de estos desequilibrios afectan en

primer lugar y con mayor grado a los sectores socialmente más vulnerables. La mayor vulnerabilidad frente a los impactos ambientales está directamente relacionada con el menor grado de desarrollo humano. Desde ese punto de vista, los problemas ambientales son problemas sociales y su relación con el derecho de los derechos humanos es innegable.

La comunidad internacional ha logrado un importante consenso sobre la necesidad de luchar, en particular, contra el cambio climático. Ese consenso se ve reflejado en la adopción de distintos instrumentos internacionales por parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas, entre ellos la Argentina.

La adopción de esos instrumentos ambientales conlleva la obligación de los Estados de tomar medidas internas que tengan por finalidad, por un lado, mitigar los cambios en el clima y, por otro, reducir los riesgos de impactos en el ejercicio de los derechos humanos. En ese sentido, el estudio conjunto de ambos campos del derecho, el ambiental y el concerniente a los derechos humanos resulta fundamental.

Teniendo en cuenta lo expuesto, es oportuno promover el estudio y el desarrollo de políticas públicas que tengan como propósito reducir los impactos del cambio climático y que contemplen, al mismo tiempo, las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.

1.3. Propuesta metodológica

El curso está estructurado en seis módulos que tienen modalidad de seminarios, cada uno tiene una carga de cuatro horas:

Módulo 1: Ambiente y derechos humanos (análisis de instrumentos internacionales).

Módulo 2: Ambiente y derechos humanos (análisis de jurisprudencia relevante).

Módulo 3: Cambio climático.

Módulo 4: Impactos y adaptación al cambio climático en Argentina.

Módulo 5: La adaptación al cambio climático y el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

Módulo 6: Taller.

En los primeros cinco módulos los alumnos tienen a su disposición una serie de documentos que deben analizar detenidamente para debatir en clase.

Al final de cada módulo los alumnos, en forma conjunta, arribarán a las conclusiones que serán los conceptos de inicio del módulo siguiente.

El módulo 6 es un taller de elaboración de propuestas de políticas públicas que tengan por finalidad reducir los impactos del cambio climático en el

ejercicio de derechos humanos concretos. En este módulo se sintetizan los contenidos de los primeros cinco.

La evaluación de los alumnos incluirá la participación en clase, el grado de lectura y compromiso y el desempeño en el taller final.

1.4. Planificación

Clase 1 (cuatro horas): Módulo I. Ambiente y derechos humanos (primera parte).

Partiendo de la idea de que existen relaciones entre la protección del ambiente y el ejercicio de los derechos humanos se analizan los principales instrumentos jurídicos internacionales sobre ambiente y sobre derechos humanos, con la intención de que los alumnos encuentren puntos en común.

Contenidos: el ambiente como bien jurídico protegido. Las características de la relación entre el ser humano y el ambiente: el sujeto individual, el sujeto colectivo y las generaciones futuras. Concepto de contaminación, contaminante. Ecosistema. Desarrollo sostenible. Política ambiental. Derechos de la naturaleza. La comunidad internacional y la protección del ambiente. Efectos de los principales instrumentos internacionales relativos a la protección del ambiente. Obligaciones estatales. Los principales instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos. Relación entre ambos cuerpos de normas. Los principios del derecho ambiental.

Documentos de estudio:

- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).
- Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente.
- Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.
- Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- Acuerdo de París.
- Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, Resolución "Derechos Humanos y Cambio Climático en las Américas", 03/06/2008.
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, Informe "Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible", 25/09/2015.

Clase 2 (cuatro horas). Módulo II. Ambiente y derechos humanos (segunda parte).

Análisis de la jurisprudencia más relevante de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), en especial, los pronunciamientos relativos a pueblos indígenas y tribales y la Opinión Consultiva “Medio ambiente y derechos humanos”, de donde se desprenden las obligaciones de los Estados con relación a la protección del medio ambiente.

Contenidos: Derecho humano a un ambiente sano. La relación de interdependencia e indivisibilidad entre los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Las obligaciones de los Estados. Clasificación de los derechos humanos especialmente vinculados al ambiente: derechos sustantivos y de procedimiento. El sujeto y las poblaciones socialmente vulnerables como principales afectados por el impacto ambiental. El derecho a la vida digna, a la integridad personal, a la salud, a la vivienda digna, al agua potable, el espacio de esparcimiento, etc. El derecho a la alimentación. Derechos colectivos y medio ambiente. La cosmovisión de los pueblos indígenas latinoamericanos y su relación con el ambiente.

Documentos de estudio:

- Corte IDH, OC-23/2017, “Solicitada por la República de Colombia. Medio ambiente y derechos humanos”, 15/11/2017, Serie A, N° 23.
- Corte IDH, “Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay”, Fondo, Reparaciones y Costas, 29/03/2006, Serie C, N° 146.
- Corte IDH, “Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador”, Fondo, Reparaciones y Costas, 27/06/2012, Serie C, N° 245.
- CIDH, “Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales - Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, 30/12/2009, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09.

Clase 3 (cuatro horas). Módulo III: Introducción al cambio climático

Introducción a los conceptos más importantes del estudio del cambio climático, para ello se toman como materiales de discusión los informes del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC).

Contenidos: El cambio climático como problema global. Diferencia entre cambio climático y variabilidad climática. La meta de los 2°C de aumento de temperatura desde la etapa preindustrial. El presupuesto de carbono. Los principales instrumentos internacionales. Posición de los países desarrollados y posición de los países en desarrollo. Los impactos del cambio climático. La mitigación y la adaptación.

Documentos de estudio:

- IPCC. Cambio Climático 2013. (2013). Bases físicas. Resumen para responsables de políticas. Contribución del Grupo de Trabajo I. OMM-PNUMA. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/natc/argnc3s.pdf>

- IPCC. Cambio Climático 2014. (2014). Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables de políticas. Contribución del Grupo de Trabajo II. OMM-PNUMA. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>
- IPCC. Cambio Climático 2014. (2014). Mitigación del cambio climático. Resumen para responsables de políticas. Contribución del Grupo de Trabajo III. OMM-PNUMA. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/>
- IPCC. Climate Change 2014. (2014). Synthesis Report. OMM-PNUMA. Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf

Clase 4 (cuatro horas). Módulo IV. Impactos y adaptación al cambio climático en Argentina.

Estudio de los impactos y la adaptación al cambio climático en la Argentina. Se toman como documentos, además de los informes del IPCC conocidos en el módulo anterior, la Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático, en particular el Capítulo 4, por ser allí donde se brindan datos sobre los cambios ocurridos en el territorio argentino y las proyecciones futuras.

Contenidos: Impactos del cambio climático en el territorio argentino y las proyecciones de los modelos sobre los impactos para los próximos 100 años. Relación entre cambio climático y vulnerabilidad social. Impactos y derechos económicos, sociales y culturales. Estrategias de adaptación para reducir los impactos.

Documentos de estudio:

- TCN. (2015). Tercera Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/natc/argnc3s.pdf>
- IPCC. Cambio Climático 2013. (2013). Bases físicas. Resumen para responsables de políticas. Contribución del Grupo de Trabajo I. OMM-PNUMA. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg1/>
- IPCC. Cambio Climático 2014. (2014). Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables de políticas. Contribución del Grupo de Trabajo II. OMM-PNUMA. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>

Clase 5 (cuatro horas). Módulo V. La adaptación al cambio climático y el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.

Abordaje de los aspectos principales de los derechos económicos, sociales y culturales con el objetivo de encontrar relaciones específicas entre el ejercicio de estos y la amenaza que configura el cambio climático.

Contenidos: Naturaleza de las obligaciones derivadas de los derechos económicos, sociales y culturales. Exigibilidad y justiciabilidad. Progresividad y no regresividad. Regulación en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Documentos de estudio:

- IPCC. Cambio Climático 2014. (2014), Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables de políticas. Contribución del Grupo de Trabajo II. OMM-PNUMA. Disponible en: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), Quinto período de sesiones (1990).
- ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (2004). Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989 - 2004).
- Abramovich, V. & Courtis, C. (1997). Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales (pp. 283-250). *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires: Editores del Puerto. Recuperado el 05 de diciembre de 2018 de: <http://www.oda-alc.org/documentos/1366995147.pdf>
- Abramovich, V. & Courtis, C. (s/f). Los derechos sociales como derechos (pp. 1-46). *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el estado social constitucional*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- TCN. (2015). Tercera Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Recuperado el 05 de diciembre de 2018 de: <https://unfccc.int/resource/docs/natc/argnc3s.pdf>

Clase 6. Módulo VI. Taller

Elaboración de propuestas de políticas públicas que vinculen medidas de adaptación al cambio climático y medidas enmarcadas en las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales y culturales

Trabajo en grupos de no más de tres personas con el objetivo de que elaboren propuestas de políticas públicas, luego debatirán con los otros grupos.

Documentos de estudio:

- Natenzon, C. E. (s/f). Vulnerabilidad social, amenaza y riesgo frente al cambio climático. Informe de experto independiente, insumo a la Tercera Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de Naciones

Unidas sobre el Cambio Climático.⁽¹⁾ Recuperado el 05 de diciembre de 2018 de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/10/DT-172-CDS-Vulnerabilidad-social-amenazas-y-riesgos-frente-al-cambio-clim%C3%A1tico-Herrero-Natenzon-Mi%C3%B1o-septiembre-2018.pdf>

- IPCC. Cambio Climático 2014. (2014). Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables de políticas. Contribución del Grupo de Trabajo II. OMM-PNUMA. Recuperado el 05 de diciembre de 2018 de: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/>

2. Manual para el docente

2.1. Estructura del curso

El curso está estructurado en seis módulos que tienen modalidad de seminarios con talleres. El primer módulo parte de la idea de que existe una intrínseca relación entre la protección del ambiente y el ejercicio de los derechos humanos y consiste en analizar los principales instrumentos jurídicos internacionales sobre ambiente y sobre derechos humanos, con la intención de que los alumnos encuentren puntos en común.

En el segundo módulo se analiza la jurisprudencia más relevante de la Corte IDH, en especial, los pronunciamientos relativos a pueblos indígenas y tribales y la Opinión Consultiva “Medio ambiente y derechos humanos” de donde se desprende la mirada de la Corte sobre las obligaciones de los Estados con relación la protección del medio ambiente.

El tercer módulo introduce en los conceptos más importantes del estudio del cambio climático; para ello se toman como materiales de estudio los informes del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC).

El cuarto módulo analiza, específicamente, lo relativo a la adaptación al cambio climático en la Argentina; se toman como documentos, además de los informes del IPCC, la Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático, en particular el Capítulo 4, por ser allí donde se expone sobre los cambios ocurridos en el territorio argentino y las proyecciones futuras.

El quinto módulo aborda los aspectos principales de los derechos económicos, sociales y culturales con el objetivo de que los alumnos comiencen a encontrar relaciones específicas entre el ejercicio de estos y la amenaza que configura el cambio climático.

El sexto módulo es un taller de elaboración de propuestas de políticas públicas que tengan por finalidad reducir los impactos del cambio climático en el ejercicio de derechos concretos.

(1) El informe de la Tercera Comunicación Nacional representa una síntesis de una serie de trabajos que fueron encargados por la ex Secretaría de Ambiente de la Nación a expertos independientes. Algunos de esos documentos merecen ser consultados directamente, como el caso del informe Vulnerabilidad Social, Amenaza y Riesgo frente al Cambio Climático, de la autora Claudia E. Natenzon.

La evaluación incluirá la participación de los alumnos durante las clases, la lectura previa y, finalmente, el desempeño en el taller final.

2.2. Módulo 1: Ambiente y derechos humanos (primera parte)

En el primer módulo se pretende que los alumnos comprendan que existe una innegable relación entre la protección del ambiente y el ejercicio de los derechos humanos en general. Por eso es necesario que analicen distintos instrumentos internacionales tanto de derechos humanos como de asuntos ambientales para que identifiquen párrafos que permitan fundamentar eso.

Siguiendo las preguntas propuestas como guías los alumnos encontrarán algunos indicios sobre esa relación. Puntualmente, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales encontrarán que en su art. 12, al reconocer el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, señala que existe relación entre este derecho y el mejoramiento, en todos sus aspectos, del medio ambiente.⁽²⁾ Esto indica que ya en 1966, año en que se adoptó el Pacto, cuando ni siquiera la comunidad internacional se había sentado a hablar de los problemas ambientales, los Estados introducían en un instrumento sobre derechos humanos una afirmación clara sobre la relación, en este caso, sobre el derecho a la salud y el ambiente sano.

Al momento de analizar los instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos deberán prestar especial atención al Protocolo de San Salvador adoptado en 1988 como protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Los alumnos deberán identificar que en el art. 11 aparece directamente reconocido el derecho al ambiente sano.⁽³⁾

En ambos sistemas, entonces, se encuentran referencias claras que permiten pensar que existe relación entre el ejercicio de los derechos humanos y un ambiente sano. Pero esto aún no resulta suficiente, corresponde que se analicen los instrumentos ambientales para concluir si también existe una correlación desde ese lado.

En la Declaración de Estocolmo, adoptada en 1972, los alumnos, siguiendo las preguntas guías, se detendrán en el análisis de cada uno de los principios que la componen. En el Principio 13 se destaca la relación entre el

(2) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), Nueva York, EEUU, el 16/12/1966. Su art. 12 expresa: "1. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: [...] b. el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente".

(3) Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador"), adoptado en San Salvador, El Salvador, el 17/11/1988, en el 18° período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

desarrollo económico y social y las condiciones necesarias para mejorar la calidad de vida de las personas.⁽⁴⁾ Claramente la relación entre ambiente y calidad de vida surge del texto.

Con respecto a la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en la Cumbre de Río de 1992, los alumnos realizarán el mismo ejercicio. Ello debería tener como resultado la identificación del Principio 8 que afirma que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible.

También deben analizarse los dos principales instrumentos internacionales sobre cambio climático: la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París.

La Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, adoptada en la mencionada Cumbre de Río, es el primer instrumento que tiene por objeto la lucha contra el cambio climático. El Preámbulo es especialmente importante para la tarea que deben desarrollar los alumnos, ya que allí se afirma que las respuestas a ese problema deberían coordinarse de manera integrada con el desarrollo social y económico con miras a evitar efectos adversos sobre este último, teniendo plenamente en cuenta las necesidades prioritarias de los países en desarrollo para el logro de un crecimiento económico sostenido y la erradicación de la pobreza (párr. 22).

El Acuerdo de París, adoptado en el año 2015, reconoce:

... que el cambio climático es un problema de toda la humanidad y que, al adoptar medidas para hacerle frente, las Partes deberían respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones relativas a los derechos humanos, el derecho a la salud, los derechos de los pueblos indígenas, las comunidades locales, los migrantes, los niños, las personas con discapacidad y las personas en situaciones vulnerables y el derecho al desarrollo, así como la igualdad de género, el empoderamiento de la mujer y la equidad intergeneracional (párr. 12).

Por otro lado, tanto la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos como la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas han realizado afirmaciones que contribuyen a que los alumnos se formen la idea de la relación entre el ejercicio de los derechos humanos y la protección del ambiente.

La Asamblea General de la OEA, el 03 de junio de 2008, emitió la resolución "Derechos Humanos y Cambio Climático en las Américas" sosteniendo que los efectos adversos del cambio climático podrían producir un impacto

(4) Principio 13 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, realizada en Estocolmo el 16/06/1972.

negativo en el goce de los derechos humanos y por ello reafirma la necesidad de continuar y fortalecer los esfuerzos para contrarrestar sus efectos adversos, así como para aumentar la capacidad de resiliencia de los Estados y las poblaciones vulnerables frente a ese fenómeno.

Por su parte, la Asamblea General de la ONU adoptó, en el año 2015, el documento “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” como plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad con el objetivo y la pretensión de hacer realidad los derechos humanos de todas las personas. Los objetivos y las metas adoptadas, se señala en el Preámbulo, conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible: económica, social y ambiental.⁽⁵⁾

2.3. Módulo 2: Ambiente y derechos humanos (segunda parte)

Quedando claro el marco general que brindan los documentos analizados en el módulo anterior resultará ahora importante que los alumnos analicen la forma en que esta relación entre la protección del ambiente y el ejercicio de los derechos humanos fue abordada por la Corte IDH. Esto es de especial importancia porque se trata de la intérprete natural de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, columna vertebral del Sistema Interamericano, del cual Argentina es parte, y por sobre todas las cosas, se trata de un organismo que, desde su competencia contenciosa, puede exigir la adopción de políticas públicas a los Estados sometidos a su jurisdicción.

Los alumnos deberán analizar la jurisprudencia del tribunal sobre pueblos indígenas y tribales mencionada en el programa y, luego, la Opinión Consultiva 23/17 sobre “Medio Ambiente y Derechos Humanos”.

El análisis de la jurisprudencia en materia de pueblos indígenas y tribales sirvió a la Corte para introducirse en la relación entre el ejercicio de ciertos derechos que tienen aquellos y la conservación de los recursos naturales. Los alumnos podrán percibir que, sin hablar específicamente del derecho al ambiente sano, la Corte encuentra una relación de intrínseca dependencia entre la propiedad, según la concepción que estos pueblos tienen de ella y los recursos de la naturaleza. Estos pronunciamientos toman con especial importancia la cosmovisión de los pueblos indígenas y partiendo de esta se hacen interpretaciones de la Convención Americana. En concreto, las primeras oportunidades en las que la Corte analiza cuestiones ambientales son los casos sobre pueblos indígenas y esto ha hecho que se forme una visión de estos temas que quedará plasmada en la Opinión Consultiva 23 de 2017.

Precisamente la Opinión Consultiva 23/17 sobre “Medio Ambiente y Derechos Humanos”, emitida en noviembre de 2017, es un documento esencial que debe ser analizado detenidamente por los alumnos, ya que de él se desprenden conclusiones que deberán considerar para el momento de la elaboración de las propuestas de políticas públicas del último módulo.

(5) Documento aprobado por la Asamblea General el 25/09/2015.

La Corte afirma que existe una “estrecha conexión entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos” (Corte IDH, OC-23, párr. 55). Más concretamente, el Tribunal sostiene la existencia de “una relación innegable entre la protección del medio ambiente y la realización de otros derechos humanos, en tanto la degradación ambiental y los efectos adversos del cambio climático afectan el goce efectivo de los derechos humanos” (Corte IDH, OC-23, párr. 47).

En este pronunciamiento se reconoce explícitamente el derecho al ambiente sano entendido tanto en su dimensión colectiva como individual (Corte IDH, OC-23, párr. 59).

Asimismo, la Corte afirma que hay derechos humanos que son más susceptibles que otros a determinados tipos de daño ambiental y sostiene que ellos pueden clasificarse en derechos sustantivos y de procedimiento (Corte IDH, OC-23, párr. 64). Es importante que los alumnos apliquen esta clasificación a derechos concretos.

Por otro lado, el fallo explica que la afectación de los derechos humanos puede darse con mayor intensidad en determinados grupos en situación de vulnerabilidad (Corte IDH, OC-23, párr. 67). Los alumnos deben identificar cuáles son esos grupos especialmente vulnerables, y que del fallo surgen con mucha claridad.

Finalmente, la Corte analiza cuáles son las principales obligaciones de los Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de medio ambiente (Corte IDH, OC-23, párr. 105 y ss.). Los alumnos deben analizar estas observaciones que hace la Corte porque tendrán que ser tenidas en cuenta al momento de formular políticas públicas sobre estos temas.

2.4 Módulo 3: Introducción al cambio climático.

El IPCC y sus informes

Al momento de introducir a los alumnos en los conceptos principales sobre cambio climático es fundamental que comprendan la importancia del IPCC, puesto que los informes elaborados por ese organismo deben ser considerados como guías para determinar cualquier política pública que se tome al respecto.

Como ya se ha dicho, el IPCC es el principal órgano internacional para la evaluación del cambio climático y ofrece al mundo una visión científica clara del estado actual de los conocimientos sobre el cambio climático y sus posibles repercusiones medioambientales y socioeconómicas. Su creación fue ratificada por la propia Asamblea General de las Naciones Unidas.

Se trata de un órgano que examina y evalúa la más reciente bibliografía científica, técnica y socioeconómica relacionada con la comprensión del cambio climático y producida en todo el mundo. Por su carácter científico e intergubernamental, el IPCC ofrece información científica rigurosa y equilibrada a los encargados de la adopción de las decisiones de políticas públicas.

Por esa razón sus informes son material indispensable para este curso. De los numerosos documentos, por tratarse de los más actualizados, se utilizarán los tres informes destinados a los responsables de políticas públicas elaborados:

En el informe “Bases físicas”, el IPCC (2013, p. 17) ofrece elementos que demuestran que desde la Revolución Industrial, como consecuencia de la influencia humana, la atmósfera y el océano se han calentado significativamente, que el ciclo global del agua se ha alterado, se redujeron la cantidad de nieve y hielo, se elevó la media mundial del nivel del mar y se han producido cambios en algunos fenómenos climáticos extremos.

Muestra también que en el futuro las emisiones continuas de gases de efecto invernadero causarán un mayor calentamiento y nuevos cambios en todos los componentes del sistema climático (IPCC, 2013, p. 19).

En el informe “Impactos, adaptación y vulnerabilidad” (IPCC, 2014) se analiza el modo en que están cambiando los patrones de riesgos debido al cambio climático, y se estudia cómo se pueden reducir y gestionar los impactos y los riesgos relacionados con el cambio climático por medio de la adaptación y la mitigación. En el informe se evalúan las necesidades, opciones, oportunidades, limitaciones, resiliencia, límites y otros aspectos asociados a la adaptación (p. 3).

La adaptación, es importante aclarar ahora, es el proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos. En los sistemas humanos, la adaptación trata de moderar o evitar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas. En algunos sistemas naturales, la intervención humana puede facilitar el ajuste al clima proyectado y a sus efectos (IPCC, “Impactos, adaptación...”, 2014, p. 5).

El informe “Mitigación del cambio climático” contribuye evaluando las publicaciones sobre los aspectos científicos, tecnológicos, ambientales, económicos y sociales de la mitigación del cambio climático. La mitigación es entendida como una intervención humana encaminada a reducir las fuentes o potenciar los sumideros de gases de efecto invernadero (IPCC, Mitigación..., 2014, p. 4).

En resumen, el primer informe explica que el cambio en el sistema climático es real y que es producido por el hombre; el segundo informe estudia qué debe hacerse para reducir los riesgos de impactos negativos que esos cambios producen y producirán en el futuro; y el tercer informe señala y evalúa distintas alternativas para modificar las conductas de los seres humanos que provocan el cambio climático.

2.5. Módulo 4: Impactos y adaptación al cambio climático en Argentina

El informe sobre “Bases físicas” del Grupo de Trabajo I del IPCC les da a los alumnos información clara sobre lo que está pasando con el clima global y lo que muy probablemente pasará en el futuro.

Ahora bien, también en la Argentina se han realizado estudios que permiten saber qué está pasando y qué pasará con el clima; acceder a esta información es clave para saber qué políticas públicas tomar al respecto.

El Centro de Investigaciones del Mar y de la Atmósfera (CIMA) ha trabajado sobre eso. Se trata de un organismo científico integrado por la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires y por el Conicet. Su informe forma parte de la Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático presentada ante las Naciones Unidas por la República Argentina en el año 2015 (TCN, 2015, pp. 99-145).

Las observaciones sobre los cambios climáticos realizadas por el CIMA se basan en el estudio de las tendencias climáticas y en la literatura científica publicada por distintos autores sobre el período 1960-2010. En el informe se concluye que en ese período la temperatura media en todo el territorio argentino aumentó entre 0,5 y 1°C (TCN, 2015, p. 99), que las olas de calor aumentaron considerablemente en el norte y este del país (TCN, 2015, 100). Asimismo, en igual período hubo un cambio hacia precipitaciones intensas más frecuentes en gran parte del país y con mayores valores en algunas zonas. La precipitación diaria máxima del año aumentó en casi todo el país (TCN, 2015, p. 102). La consecuencia de estos cambios fue una mayor frecuencia de inundaciones urbanas, ocasionadas por una inapropiada ocupación y uso del espacio, que generó zonas con alta exposición y por la inadecuación de las obras hídricas que fueron planificadas para condiciones climáticas que ya no están vigentes (TCN, 2015, p. 103).

Por otro lado, el CIMA utilizó modelos climáticos, instrumentos capaces de simular las características globales del clima y de sus cambios en el pasado y por lo tanto son una herramienta para el desarrollo de escenarios climáticos globales futuros (TCN, 2015, p. 104).

Con esas herramientas se obtuvieron conclusiones sobre el comportamiento del clima durante el siglo XX. De esa forma se determinó que la temperatura media aumentaría en todo el país tanto para el futuro cercano (dentro de 20 años) como para el lejano (dentro de 60 años) (TCN, 2015, p. 105), pudiendo llegar hasta 5°C de aumento en la región noroeste del país. Asimismo, las proyecciones indican en promedio un aumento de los extremos de las altas temperaturas y de las precipitaciones extremas en la mayoría de las regiones del país (TCN, 2015, p. 107).

Todo esto indica que si la humanidad no cambia sus comportamientos de producción y consumo en el corto plazo, en nuestro país el clima responderá con altas temperaturas, eventos meteorológicos extremos mucho más frecuentes y grandes inundaciones. En otros países las consecuencias pueden llegar a ser aún más extremas y provocar desplazamientos masivos de la población.

Ante el alto grado de certeza sobre los cambios en el clima es imperioso tomar políticas públicas tendientes a reducir los impactos negativos que ello pudiera tener en la población. En esto consiste, en parte, el proceso de

adaptación que, como ya se dijo, es el proceso de ajuste al clima real o proyectado y sus efectos. En los sistemas humanos, la adaptación trata de moderar o evitar los daños o aprovechar las oportunidades beneficiosas (IPCC, “Impactos, adaptación...”, 2014, p. 5).

Para comprender bien en qué consisten las medidas de adaptación es necesario retomar la lectura del informe “Impactos, adaptación y vulnerabilidad” del IPCC.

El IPCC explica que el riesgo de los impactos conexos al cambio climático deriva de la interacción de los peligros conexos al clima con la vulnerabilidad y la exposición de los sistemas humanos y naturales (IPCC, “Impactos, adaptación...”, 2014. p. 3).

Los conceptos de riesgo, peligro, vulnerabilidad y exposición deben ser desarrollados y analizados por los alumnos utilizando el material de lectura:

- **Peligro:** acaecimiento potencial de un suceso o tendencia físicos de origen natural o humano, o un impacto físico, que puede causar pérdidas de vidas, lesiones u otros efectos negativos sobre la salud, así como daños y pérdidas en propiedades, infraestructuras, medios de subsistencia, prestaciones de servicios, ecosistemas y recursos ambientales. En el presente informe, el término “peligro” se refiere generalmente a sucesos o tendencias físicos relacionados con el clima o los impactos físicos de este.
- **Exposición:** la presencia de personas; medios de subsistencia; especies o ecosistemas; funciones, servicios y recursos ambientales; infraestructura; o activos económicos, sociales o culturales en lugares y entornos que podrían verse afectados negativamente.
- **Vulnerabilidad:** propensión o predisposición a ser afectado negativamente. La vulnerabilidad comprende una variedad de conceptos y elementos que incluyen la sensibilidad o susceptibilidad al daño y la falta de capacidad de respuesta y adaptación.
- **Impactos:** efectos en los sistemas naturales y humanos. En el presente informe, el término “impacto” se emplea principalmente para describir los efectos sobre los sistemas naturales y humanos de episodios meteorológicos y climáticos extremos y del cambio climático. Los impactos generalmente se refieren a efectos en las vidas, medios de subsistencia, salud, ecosistemas, economías, sociedades, culturas, servicios e infraestructuras debido a la interacción de los cambios climáticos o fenómenos climáticos peligrosos que ocurren en un lapso de tiempo específico y a la vulnerabilidad de las sociedades o los sistemas expuestos a ellos. Los impactos también se denominan “consecuencias y resultados”. Los impactos del cambio climático sobre los sistemas geofísicos, incluidas las inundaciones, las sequías y la elevación del nivel del mar, son un subconjunto de los impactos denominados “impactos físicos”.
- **Riesgo:** potencial de consecuencias en que algo de valor está en peligro con un desenlace incierto, reconociendo la diversidad de valores. A menudo el riesgo se representa como la probabilidad de acaecimiento de sucesos o

tendencias peligrosas multiplicada por los impactos en caso de que ocurran tales sucesos o tendencias. Los riesgos resultan de la interacción de la vulnerabilidad, la exposición y el peligro. En el presente informe, el término “riesgo” se utiliza principalmente en referencia a los riesgos de impactos del cambio climático (IPCC, “Impactos, adaptación...”, 2014, p. 5).

El IPCC menciona también distintas categorías para encarar la reducción de la vulnerabilidad y la exposición: desarrollo humano, alivio de la pobreza, seguridad de los medios de subsistencia, gestión de riesgos de desastres, gestión de ecosistemas, planificación espacial o de uso del suelo, estructural/física, institucional, social, esferas de cambio. Dentro de cada una de esas categorías el IPCC propone una serie de medidas a modo de ejemplo que deben ser discutidas y debatidas pero poniendo especial atención en aquellas que están vinculadas a los derechos económicos, sociales y culturales (IPCC, “Impactos, adaptación...”, 2014, pp. 26-27).

2.6. Módulo 5: La adaptación al cambio climático y el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales

El análisis de los documentos presentados en el módulo anterior deberían haber llevado a los alumnos a encontrar relaciones entre la necesidad de adoptar políticas públicas de reducción de impactos de los cambios en el clima y las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Ello debería ser así porque se les sugiere que busquen los ejemplos que da el IPCC en cada una de las categorías y, si siguen la sugerencia, encontrarán los siguientes: mejor acceso a los recursos locales, mejor distribución de la tenencia de la tierra, mejores estructuras de seguridad social; mejor acceso a la educación, nutrición, servicios sanitarios, energía, tecnología, vivienda segura, servicios adecuados y estructuras de asentamiento; menor desigualdad de género y cualquier otra forma de marginación (IPCC, “Impactos, adaptación...”, 2014, pp. 26-27).

Cada uno de estos ejemplos de medidas que se brindan en el informe tiene su correlato en normas que reconocen derechos concretos. Los alumnos deberán volver a leer los principales instrumentos de derechos humanos mencionados en el módulo 1 con la finalidad de identificar esas correlaciones. En especial, deberán identificar las relativas al derecho a la salud, a la alimentación, a la vivienda, al acceso a la energía, al agua potable, a la educación.

Si bien la relación entre los impactos del cambio climático y la vulneración de los derechos económicos, sociales y culturales debería estar clara a esta altura, el curso debe tener en cuenta que existe un debate abierto sobre la exigibilidad y justificabilidad de este grupo de derechos. El tema deberá abordarse con las lecturas mencionadas en el módulo V del programa. En particular, los textos de Abramovich bridarán conceptos accesibles para este debate.

Los alumnos deberán agregar al debate la especial relación, que surge del módulo anterior, entre la vulnerabilidad social y los impactos del cambio climático como un aporte para complejizar la discusión.

2.7. Módulo 6: Taller de elaboración de propuestas de políticas

Todos los documentos analizados durante los cinco módulos se sintetizarán en un taller de trabajo donde los alumnos desarrollen propuestas de medidas de adaptación que tenga como propósito directo salvaguardar el ejercicio de derechos amenazados. Los alumnos deberán aportar ideas para la creación de un plan público de adaptación al cambio climático que permita reducir o, incluso neutralizar, cualquier impacto negativo sobre el ejercicio de los derechos humanos en general, y de los derechos económicos, sociales y culturales en particular.

Se sugiere que los alumnos identifiquen un grupo social determinado y analicen los diferentes grados de vulnerabilidad en que se encuentra de manera tal de evaluar con qué recursos materiales y no materiales cuentan las personas para enfrentar los desafíos que imponen los riesgos de desastre eventualmente más severos. Para ello los alumnos deberán tener en cuenta el informe “Vulnerabilidad social, amenaza y riesgo frente al cambio climático.”⁽⁶⁾

Del mismo modo el informe del CIMA se constituye como un documento esencial para diagramar políticas públicas de reducción de los impactos negativos del cambio climático y, el informe “Impactos, adaptación y vulnerabilidad” como una guía eficaz.

3. Bibliografía

A continuación se menciona la bibliografía de la materia; la que se presenta como material de estudio en el programa es obligatoria, el resto es optativa.

- **Abramovich, V. & Curtis, C.** (1997). Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales. *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- ----- (2006). Los derechos sociales como derechos. *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el estado social constitucional*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- **CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.** (2014). Panorama Social de América Latina.
- **CEPAL.** (2014). La Economía del Cambio Climático en la Argentina, Primera Aproximación.

(6) El informe de la Tercera Comunicación Nacional representa una síntesis de una serie de trabajos que fueron encargados por la ex Secretaría de Ambiente de la Nación a expertos independientes. Algunos de esos documentos merecen ser consultados directamente, ese el caso del informe “Vulnerabilidad social, amenaza y riesgo frente al cambio climático” de la autora Claudia E. Natenzon, disponible en: <http://ambiente.gob.ar/wp-content/uploads/Vulnerabilidad-social.pdf>

- **ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.** (1990). Observación General 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)”.
- ----- (2004). Compilación de observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre países de América Latina y el Caribe (1989 - 2004).
- -----, Observación General 5 sobre Vivienda Adecuada.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales - Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, 30/12/2009, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09.
- Corte IDH, “Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay”, Fondo, Reparaciones y Costas, 29/03/2006, Serie C, N° 146.
- Corte IDH, “Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador”, Fondo, Reparaciones y Costas, 27/06/2012, Serie C, N° 245.
- Corte IDH, OP OC-23/17, “Solicitada por la República de Colombia. Medio ambiente y derechos humanos”, 15/11/2017, Serie A, N° 23.
- **FAO**, Organización Mundial de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (2015). El estado de la seguridad alimentaria en el mundo.
- **Galindo, L. M., Samaniego, J. L., Alatorre, J. E., Ferrer, J. & Reyes, O.** (2014). Paradojas y riesgos del crecimiento económico en América Latina y el Caribe. Una visión ambiental de largo plazo. CEPAL.
- **Natenzon, C. E.** (2015). Vulnerabilidad social, amenaza y riesgo frente al cambio climático. Informe de experto independiente, insumo a la Tercera Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- **Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC).** (2013). Cambio Climático 2013. “Bases físicas. Resumen para responsables de políticas”. Contribución del Grupo de Trabajo I. OMM-PNUMA.
- **Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC).** (2014). Cambio Climático 2014. “Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables de políticas”. Contribución del Grupo de Trabajo II. OMM-PNUMA.
- **Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC).** (2014). Cambio Climático 2014. “Mitigación del cambio climático”. Contribución del Grupo de Trabajo III. OMM-PNUMA.
- **Panel Intergubernamental del Cambio Climático (IPCC).** (2014). Climate Change 2014. “Synthesis Report”. OMM-PNUMA.
- **OEA**, Resolución “Derechos Humanos y Cambio Climático en las Américas”, 03/06/2008.

- **ONU.** (2015). Informe de Naciones Unidas sobre el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Informe 2015).
- **ONU.** (2015). Informe “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.
- Tercera Comunicación Nacional de la República Argentina a la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (TCN), 2015.

3.1. Material didáctico para los alumnos

Los alumnos contarán con una hoja de ruta donde se adelantan algunos de los principales conceptos y donde encontrarán una serie de preguntas que les permitirá iniciar la lectura de los documentos con más facilidad. Esto permitirá que el curso se desarrolle en la forma planificada.

Módulo I: Ambiente y derechos humanos (primera parte)

En este módulo es importante que los alumnos analicen la relación entre la protección del ambiente y el ejercicio de los derechos humanos en general. Por eso es necesario que lean los distintos instrumentos internacionales señalados en la planificación, tanto de derechos humanos como de asuntos ambientales, para que identifiquen párrafos que permitan fundamentar eso.

Es recomendable comenzar con el estudio por los principales instrumentos del Sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Los alumnos deberán leer: la Declaración Universal y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Preguntas guía:

- ¿Existen referencias directas o indirectas a conceptos ambientales en estos instrumentos señalados?
- ¿Cuáles de los derechos reconocidos en esos instrumentos necesitan de condiciones ambientales específicas para ser ejercidos?
- ¿Qué reflexión les permite hacer el art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales?

También deberán analizarse los principales instrumentos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).

Preguntas guía:

- ¿Existen referencias directas o indirectas a conceptos ambientales en estos instrumentos señalados?
- ¿Existen diferencias entre los instrumentos del sistema universal y los del Sistema Interamericano?

- ¿Qué reflexión le permite hacer la lectura del Protocolo de San Salvador?
- ¿Qué implica el contenido del art. 11 del Protocolo de San Salvador?

En ambos sistemas de protección de los derechos humanos, entonces, se encuentran referencias que permiten arribar a ciertas conclusiones sobre la relación entre el ejercicio de los derechos humanos y la protección del ambiente. Sin embargo, corresponde que se analicen ahora los instrumentos ambientales para concluir si también existe una correlación desde ese lado.

El primer documento internacional relevante que demuestra la preocupación de la comunidad internacional sobre los problemas ambientales fue adoptado en 1972, se trata de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente. Veinte años después se adoptó la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Ambas declaraciones reúnen una serie de principios que fueron consensuados por los Estados y que deben ser leídos detenidamente. La primera declaración es base de la segunda pero sirve estudiarla para analizar la visión de la comunidad internacional en 1972.

Preguntas guía:

- ¿Existen referencias directas o indirectas a los derechos humanos en los textos de las declaraciones?
- ¿Existen referencias a cuestiones sociales o humanitarias que puedan enmarcarse en el derecho de los derechos humanos?
- ¿Qué reflexión le permite hacer el Principio 13 de la Declaración de Estocolmo?
- ¿Qué reflexión le permite hacer el Principio 8 de la Declaración de Río?
- ¿Qué puede concluirse sobre el concepto de “desarrollo sostenible” adoptado en Río?

También deben analizarse los dos principales instrumentos internacionales sobre cambio climático: la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Acuerdo de París de 2015.

Preguntas guía:

- ¿Qué referencias se encuentran en ambas convenciones que permitan asegurar que al momento de su redacción se tuvo en cuenta el derecho de los derechos humanos?
- ¿En cuál convención las referencias son más claras?
- ¿Qué referencias existen a los derechos económicos, sociales y culturales?

Por otro lado, tanto la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos como la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas han realizado afirmaciones que contribuyen al debate de la clase. La Asamblea General de la OEA, en el año 2008, emitió la resolución “Derechos Humanos y Cambio Climático en las Américas”. Por su parte, la Asamblea

General de la ONU adoptó, en el año 2015, el documento “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

El primer documento reúne una serie de consideraciones que los Estados de la OEA hacen sobre el cambio climático y el ejercicio de los derechos humanos. Claramente aquí se encuentran muchas referencias a la relación entre ambos. Los alumnos deberán leer y analizar cada párrafo de la resolución y reflexionar y debatir sobre los principales conceptos.

Pregunta guía:

- ¿Por qué cree que los Estados miembros de la OEA se reunieron para emitir una resolución tan específica?

El segundo documento consiste en un plan de acción que se fija en el ámbito de la ONU para el futuro cercano.

Preguntas guía:

- ¿Existen en el plan de acción referencias a la protección de los derechos humanos y a la protección del ambiente?
- ¿Cree que los temas mencionados ocupan un lugar de importancia suficiente?
- ¿Qué implica que la ONU adopte el concepto de “desarrollo sostenible”?

Módulo II. Ambiente y derechos humanos (segunda parte)

Las lecturas del presente módulo tienen por finalidad continuar con las ideas del módulo anterior y profundizarlas. Para eso fueron seleccionados un conjunto de pronunciamientos de la Corte IDH.

En el marco general que brindan los documentos analizados en el módulo anterior corresponde ahora analizar la forma en la que la relación entre la protección del ambiente y el ejercicio de los derechos humanos fue abordada por el mencionado tribunal. Esto es de especial importancia porque se trata de la intérprete natural de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, columna vertebral del Sistema Interamericano, del cual Argentina es parte, y por sobre todas las cosas, se trata de un organismo que, desde su competencia contenciosa, puede exigir la adopción de políticas públicas a los Estados sometidos a su jurisdicción.

Los alumnos deberán analizar la jurisprudencia del tribunal sobre pueblos indígenas y tribales. Se seleccionaron los dos fallos de la Corte IDH y el informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos mencionados en el programa (“Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay”, 29/03/2006; “Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador”, 27/06/2012; y el informe “Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales-Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, de 30/12/2009, de la Comisión Interamericana).

Preguntas guía:

- ¿Qué relación existe entre el ejercicio del derecho a la propiedad de las comunidades indígenas y los recursos naturales?
- ¿Qué relación existe, según estos pronunciamientos, entre el derecho a la supervivencia y al desarrollo y los recursos naturales?
- ¿Qué relación existe entre la vida digna y la tierra?
- ¿Cree que estas ideas son exclusivas de los pueblos indígenas o pueden trasladarse al resto de las poblaciones?

La Opinión Consultiva 23/17 sobre “Medio Ambiente y Derechos Humanos” de la Corte IDH, emitida en noviembre de 2017, es un documento esencial que debe ser analizado detenidamente, ya que de él se desprenden conclusiones que deberán considerar para el momento de la elaboración de las propuestas de políticas públicas del último módulo

Preguntas guía:

- ¿Cómo define la Corte la relación entre protección del ambiente y el ejercicio de los derechos humanos?
- ¿Cómo fundamenta la Corte el reconocimiento del derecho humano al ambiente sano? ¿Cuáles son sus dimensiones?
- ¿Qué referencias hace la Corte sobre los derechos de la naturaleza?
- ¿Cómo se clasifican los derechos especialmente vinculados al medio ambiente?
- ¿Cuáles son los grupos más vulnerables a la degradación ambiental?
- ¿Cuáles son las obligaciones derivadas de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el contexto de la protección del ambiente?

Módulo III: Introducción al cambio climático. El IPCC y sus informes

El Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático es el principal órgano internacional para la evaluación del cambio climático. Fue creado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Organización Meteorológica Mundial (OMM) en 1988 para ofrecer al mundo una visión científica clara del estado actual de los conocimientos sobre el cambio climático y sus posibles repercusiones medioambientales y socioeconómicas. Su creación fue ratificada por la propia Asamblea General de las Naciones Unidas.

Se trata de un órgano que examina y evalúa la más reciente bibliografía científica, técnica y socioeconómica relacionada con la comprensión del cambio climático y producida en todo el mundo. Por su carácter científico e intergubernamental, el IPCC ofrece información científica rigurosa y equilibrada a los encargados de la adopción de las decisiones de políticas públicas.

Por esa razón los tres informes mencionados en el programa son material indispensable para este curso:

El informe “Bases físicas” ofrece observaciones sobre cambios en el sistema climático global, explica qué está pasando con el clima y cuáles son las causas de eso.

Preguntas guía:

- ¿Cuáles son los principales cambios que se detectaron en el comportamiento del clima?
- ¿Cuál es la diferencia entre cambio climático y la variabilidad natural del clima?
- ¿Cuáles son las causas de los cambios detectados?
- ¿Es posible identificar a los responsables?
- ¿En qué momento de la historia comenzaron a ocurrir esos cambios?
- ¿Qué se proyecta para el futuro? ¿Los cambios se intensificarán?

El informe “Impactos, adaptación y vulnerabilidad” analiza el modo en que están cambiando los patrones de riesgos debido al cambio climático, y estudia cómo se pueden reducir y gestionar los impactos y los riesgos relacionados con el cambio climático por medio de la adaptación y la mitigación.

Preguntas guía:

- ¿Cuáles son los principales impactos que puede generar el cambio climático?
- ¿Qué se entiende por proceso de adaptación?
- ¿Cómo se pueden reducir y gestionar los impactos y los riesgos relacionados con el cambio climático?

El IPCC explica que el riesgo de los impactos conexos al cambio climático deriva de la interacción de los peligros conexos al clima con la vulnerabilidad y la exposición de los sistemas humanos y naturales. **¿Cómo se definen los conceptos de riesgo, peligros, vulnerabilidad y exposición?**

El mismo organismo menciona distintas categorías para encarar la reducción de la vulnerabilidad y la exposición. **¿Cuáles son esas categorías?**

El informe “Mitigación del cambio climático” contribuye evaluando las publicaciones sobre los aspectos científicos, tecnológicos, ambientales, económicos y sociales de la mitigación del cambio climático. Concretamente, el informe explica qué debe hacerse para evitar que los cambios en el clima se sigan intensificando.

Preguntas guía:

- ¿Qué se entiende por mitigación del cambio climático?
- ¿Qué opciones existen para encarar una estrategia de mitigación?

Módulo 4. Impactos y adaptación al cambio climático en Argentina

El informe sobre “Bases físicas” nos da información clara sobre lo que está pasando con el clima global y lo que muy probablemente pasará en el futuro. También en la Argentina se han realizado estudios que permiten saber qué está pasando y que pasará con el clima. Acceder a esta información es clave para saber qué políticas tomar al respecto.

Los contenidos de la Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático presentada ante las Naciones Unidas por la República Argentina en el año 2015 permiten conocer, entre otras cosas, el comportamiento del clima en el territorio nacional.

Dentro de la Tercera Comunicación se encuentran las conclusiones del Centro de Investigaciones del Mar y de la Atmósfera (CIMA). Este organismo de carácter científico está integrado por la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires y por el Conicet. El análisis y el debate sobre la información de este informe son centrales para el módulo

Preguntas guía:

- ¿En qué consiste el informe del CIMA? ¿Sobre qué fundan sus observaciones?
- ¿Qué períodos del tiempo se observan?
- ¿Cuáles son sus principales conclusiones sobre los comportamientos del clima en Argentina?
- ¿Se han modificado la temperatura media, las lluvias, los eventos extremos?
- ¿Qué región del país sufrió más cambios?
- ¿Cuáles son las consecuencias de estos cambios?
- ¿Con qué herramientas se proyectan los cambios en el futuro?
- ¿Cuáles las proyecciones para el futuro?
- ¿Cuál será la zona del país más afectada?
- ¿Este informe le genera algún tipo de preocupación?

Módulo V: La adaptación al cambio climático y el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales

En este módulo deben retomarse los documentos de derechos humanos del módulo I y la Opinión Consultiva 23/17 de la Corte IDH con la finalidad de analizar relaciones entre la vulnerabilidad frente al cambio climático y las obligaciones estatales vinculadas con los derechos económicos, sociales y culturales.

Según se vio en el módulo IV, el informe “Impactos, adaptación y vulnerabilidad” menciona distintas categorías para encarar la reducción de la vulnerabilidad y

la exposición –esas categorías debieron ser desarrolladas en el módulo III–. Dentro de cada una de esas categorías el IPCC propone una serie de medidas a modo de ejemplo.

Preguntas guía:

- ¿Cuáles son estas medidas?
- ¿Qué relación puede encontrarse entre estas medidas y los derechos económicos, sociales y culturales? (IPCC, “Impactos, adaptación...”, 2014, p. 26-27).
- ¿Son los derechos económicos, sociales y culturales especialmente vulnerables al cambio climático?

Como se observó en el módulo anterior, el informe del CIMA muestra un alto grado de certeza sobre los cambios en el clima en Argentina.

Pregunta guía:

- ¿Cree necesario adoptar políticas públicas tendientes a reducir los impactos negativos que ello podría tener en la población?

Es importante recordar aquí que los derechos económicos, sociales y culturales han sido objeto de estudio por los problemas de exigibilidad y justicia-bilidad que conllevan. La vulnerabilidad de estos derechos frente al cambio climático podría agregar nuevos elementos para evaluar esos problemas. El debate deberá abordarse con la lectura de la Observación General 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto)” del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y con la lectura de los artículos fundamentales: “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales” y “Los derechos sociales como derechos” de Abramovich y Courtis.

Preguntas guía:

- ¿La vulnerabilidad de derechos económicos, sociales y culturales frente al cambio climático agrega nuevos elementos para evaluar sus problemas de exigibilidad y justiciabilidad?

Módulo VI: Taller de elaboración de propuestas de políticas públicas

El taller consiste en la elaboración de propuestas de políticas públicas que vinculen medidas de adaptación al cambio climático y medidas enmarcadas en las obligaciones estatales en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Las propuestas tendrán por objeto reducir, o incluso neutralizar, cualquier impacto negativo sobre el ejercicio de derechos concretos.

Para ello los alumnos deberán tener en cuenta, a modo de guía, el informe “Vulnerabilidad social, amenaza y riesgo frente al cambio climático” (documento

que forma parte de los informes de base de la Tercera Comunicación Nacional).⁽⁷⁾ De conformidad con dicho informe, se sugiere que los alumnos identifiquen un grupo social determinado y analicen los diferentes grados de vulnerabilidad en que se encuentra, de manera tal de evaluar con qué recursos materiales y no materiales cuentan las personas para enfrentar los desafíos que imponen los riesgos de desastre eventualmente más severos.

Asimismo, deberán utilizar el informe del CIMA y el informe “Impactos, adaptación y vulnerabilidad” del IPCC como documentos esenciales para diagramar políticas públicas de reducción de los impactos negativos del cambio climático.

(7) El informe de la Tercera Comunicación Nacional representa una síntesis de una serie de trabajos que fueron encargados por la ex Secretaría de Ambiente de la Nación a expertos independientes. Algunos de esos documentos merecen ser consultados directamente, ese el caso del informe “Vulnerabilidad social, amenaza y riesgo frente al cambio climático” de la autora Claudia E. Natenzon, disponible en: <https://www.cippe.org/wp-content/uploads/2018/10/DT-172-CDS-Vulnerabilidad-social-amenazas-y-riesgos-frente-al-cambio-clim%C3%A1tico-Herrero-Natenzon-Mi%C3%B1o-septiembre-2018.pdf>

CAPÍTULO 6

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD SOCIAL: RIESGOS SOCIALES, DERECHOS Y PROTECCIÓN SOCIAL

MARIANO CARDELLI - ROBERTO GUARESTI - ELIZABETH LEDEMBUZ - PATRICIA LARRAINZAR

1. Programa

El presente eje contempla el módulo temático para ser implementado en cursos regulares de la carrera de Derecho que tiene como objetivo analizar las políticas públicas de seguridad social.

El enfoque tradicional del derecho de la seguridad social parte de una visión restringida de los sistemas de protección, fundamentalmente asociada al estudio normativo de los sistemas de jubilaciones y pensiones y de las asignaciones familiares.

Se propone partir de la idea de riesgos sociales para analizar los dispositivos jurídicos y las políticas de protección. Se entiende a la seguridad social como un conjunto de dispositivos estatales y arreglos institucionales que tienen por objeto intervenir en la protección ante esos riesgos. Es decir, que se piensa la seguridad social a partir de las condiciones de inseguridad social, para analizar luego los derechos que involucra y las respuestas estatales.

Sin perjuicio de que internacionalmente la seguridad social es considerada un derecho humano, cuando la seguridad social se erige como un sistema estable e institucionalizado con una pretendida universalidad y un modo de financiamiento con un nivel de sustentabilidad, sus prestaciones recién se convierten en expectativas reconocidas jurídicamente como derechos.

A partir de estas ideas, el presente módulo analizará la seguridad social en su sentido más amplio, desde su dimensión jurídica en conjunción con formulaciones de otras ciencias sociales a fin de abordar integralmente la problemática planteada relativa al enfoque desde la óptica de las políticas públicas.

A continuación se expone la fundamentación del módulo “Políticas públicas de seguridad social: riesgos sociales, derechos y protección social”, los contenidos, bibliografía, metodología, cronograma, carga horaria y mecanismos de evaluación. Asimismo, se incorpora un material didáctico para los alumnos y un manual orientado a docentes.

El módulo correspondiente a la carrera de grado será de carácter presencial, y será dictado por el equipo de cátedra.

1.1. Fundamentación

La pertinencia de los estudios en seguridad social de carácter interdisciplinario se fundamenta en la relevancia del estudio de políticas, estrategias, dispositivos, principios y normativas en torno a un concepto que ha tenido un importante desarrollo en el siglo XX y a partir del cual se han organizado numerosos sistemas de protección social en el mundo.

La seguridad social tiene una configuración reciente, ya que habitualmente se señala que su nacimiento se produce en 1883 con la Ley del Seguro de Enfermedad de Alemania. Sin embargo, el término “seguridad social” será de utilización frecuente ya entrado el siglo XX a partir de la aprobación de la ley estadounidense “Social Security Act” de 1935, constituyendo un campo que se encuentra sujeto a constante discusión, redefinición y ampliación.

En la actualidad, la seguridad social refiere simultáneamente a un campo de acción del Estado dirigido al bienestar social y relacionado con la protección o cobertura ante contingencias socialmente reconocidas, así como con el reconocimiento de derechos humanos básicos que hacen a la dignidad de las personas y que constituyen las bases de la integración social, el desarrollo humano y el ejercicio de la ciudadanía. Por otro lado, refiere al campo de estudio interdisciplinario de las problemáticas que involucran esas contingencias y de los dispositivos, estrategias, principios y normativas de protección desarrollados en diferentes contextos históricos, políticos y sociales. Por ello, la seguridad social constituye al mismo tiempo un campo de políticas públicas, un ámbito de reconocimiento de derechos y un campo interdisciplinario de estudios en relación a riesgos sociales que se generan en las sociedades actuales.

El módulo propuesto resulta de vital importancia para los estudiantes de abogacía por cuanto integra transversalmente disciplinas sociales y jurídicas diversas. La concepción actual de ciencias del derecho se conforma a partir de una intersección de diferentes dimensiones o puertas de entrada al fenómeno jurídico, en un modelo complejo e interdisciplinario.

En el caso de la temática planteada, el eje aglutinador lo constituyen los riesgos sociales de las sociedades contemporáneas a partir de los cuales se han estructurado en los diferentes países sistemas de protección.

El análisis de la problemática de los riesgos sociales en relación a los derechos y los sistemas de protección se lo abordará en el contexto de discusiones jurídicas actuales, así como de debates políticos, económicos y sociales.

El objetivo principal de las clases teóricas es lograr un aprendizaje significativo, desde las diferentes dimensiones de análisis del derecho, entendiéndolo como disciplina social y profesional. Es decir, se piensa una asignatura no solo para contribuir a la formación jurídica de los estudiantes sino para desarrollar un pensamiento científico, crítico y comprensivo que les permita una actuación profesional comprometida y creadora.

Entre los objetivos del proceso de enseñanza-aprendizaje se encuentra el enseñar-aprender conocimientos contenidos, promover la reflexión crítica en teorías y valores, considerando diferentes concepciones, así como desarrollar aptitudes o destrezas.

Por ello se propone para las clases teóricas los temas del programa de la asignatura con un enfoque que analice el fenómeno jurídico de la seguridad social como producto de las fuerzas históricas y sociales en conflicto en la sociedad moderna, vinculándolos con los procesos políticos e ideológicos presentes en su génesis y evolución.

Por otro lado, se propone la realización de actividades prácticas y un taller de debate con el fin de lograr una reflexión crítica sobre el vínculo que debe existir entre el profesional defensor/promotor de los derechos de otros, y la persona o grupo destinatario de esa defensa/promoción, en aras de formar profesionales con compromiso social.

Asimismo, se pretende dejar de lado la visión que sostiene que el conocimiento del derecho y la defensa o promoción de derechos constituyen cuestiones ligadas a profesionales que litigan o ejercen cargos en el Poder Judicial, dando cuenta de que la actividad profesional de los abogados se ha ampliado a diversos ámbitos de la vida social y que la promoción de derechos requiere de su difusión y de la participación de los sujetos interesados y de toda la sociedad. Se reflexionará sobre el derecho no solo como un sistema de normas sino como conjunto de prácticas sociales y como herramienta fundamental para la gestión pública y la construcción de una sociedad democrática e igualitaria.

Objetivos pedagógicos.

La organización de las clases, entonces, se efectuará de acuerdo a los siguientes objetivos:

- Contribuir a generar herramientas de análisis y reflexión que permitan al estudiante adentrarse en la problemática de la seguridad social, los sistemas de protección y los derechos que ella involucra.
- Desarrollar teóricamente una temática de abordaje multidisciplinario, fundamental para la formación de los estudiantes de abogacía, partiendo de una concepción integral de derecho.
- Pensar al derecho en su relación con distintos fenómenos sociales, reflexionando sobre el rol del Estado, la justicia y las políticas públicas.

1.2. Contenidos y bibliografía obligatoria

Unidad 1: Riesgos sociales y protección social.

La noción de riesgo social. La protección social. El origen de la cuestión social y su metamorfosis. Caridad, Beneficencia, Asistencia, Previsión, Seguridad social. El trabajo como elemento integrador. La sociedad salarial.

- Castel, R. (2006). *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?* (capítulos 2, 3 y 4). Buenos Aires: Manantial.
- Barroso Ribal, C. (s/f). *Caridad, beneficencia, seguro social, asistencia social y Estado de Bienestar*. Recuperado el 07 de diciembre de 2018 de: <https://ctinobar.webs.ull.es/1docencia/DESIGUALDAD%20SOCIAL/HISTORIA.pdf>

Unidad 2: Los derechos sociales y la justicia social

La desigualdad social y las concepciones sobre la justicia distributiva. Del derecho liberal al derecho social. El constitucionalismo social. Los derechos sociales en la Constitución Argentina. La Constitución de 1949 y la Reforma de 1994. Los derechos sociales: nacimiento, naturaleza, derechos de prestación, exigibilidad, reconocimiento constitucional.

- Aguilar, F. (s/f). *Teorías Modernas de Justicia*. Montevideo: Facultad de Derecho, Universidad de Montevideo. Recuperado el 07 de diciembre de 2018 de: <https://wold.fder.edu.uy/contenido/rrll/contenido/licenciatura/ff-2013/aguilar.pdf>
- Barroso González, N. & Castro Vadillo, M. (s/f). *Estado de Bienestar Crisis Económica*. Recuperado el 07 de diciembre de 2018 de: https://portal.uah.es/portal/page/portal/epd2_asignaturas/asig200025/informacion_academica/Estado%20de%20bienestar%20y%20crisis.pdf
- Sagues, N. (2007). *Manual de Derecho Constitucional* (Capítulo 1). Buenos Aires: Astrea.
- Abramovich, V. & Courtis, C. (s/f). *Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales*. Recuperado el 07 de diciembre de 2018 de: <http://www.oda-alc.org/documentos/1366995147.pdf>
- Mecle Armiñana, E. (2001). *Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales*. Buenos Aires: CLACSO. Recuperado el 07 de diciembre de 2018 de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101029063855/5parada.pdf>

Unidad 3: Nacimiento, evolución y caracteres de la seguridad social

Evolución histórica de la seguridad social. La seguridad social en la Argentina. La seguridad social como derecho humano. Principios de la seguridad social. La seguridad social como sistema. Seguridad social y política económica.

- Cordini, M. A. (1967). *Manual de derecho de la seguridad social*, Buenos Aires: Eudeba.

- Marasco, N. & Fernández Pastor, M. A. (2009). *La solidaridad en la seguridad social. Hacia una ciudadanía social, Brevarios de Seguridad Social*. México DF: CIESS. Recuperado el 07 de diciembre de 2018 de: <http://biblioteca.cieess.org/adiss/downloads/13/ADISS2014-013.pdf>
- Calvo León, J. I. (s/f). Los Principios de la Seguridad Social. *Revista RJSS*, (8). Recuperado el 07 de diciembre de 2018 de: <http://www.binasss.sa.cr/revistas/rjss/juridica8/art3.pdf>

Unidad 4: Bienestar y seguridad social

La noción de bienestar. El Estado liberal. El intervencionismo estatal. Estado social y Estado de bienestar. Modelos y regímenes de bienestar. Crisis del Estado de bienestar. El Estado social en la Argentina.

- Barroso González, N. & Castro Vadillo, M. (s/f). Estado del Bienestar y Crisis Económica: una revisión bibliográfica. Recuperado el 07 de diciembre de 2018 de: https://portal.uah.es/portal/page/portal/epd2_asignaturas/asig200025/informacion_academica/Estado%20de%20bienestar%20y%20crisis.pdf
- Navarro Ruvalcaba, M. (2006). Modelos y regimenes de bienestar social en una perspectiva comparativa: Europa, Estados Unidos y América Latina. *Desacatos*, (21), pp. 109-131. Recuperado el 07 de diciembre de 2018 de: www.redalyc.org/pdf/139/13902108.pdf
- Campana, M. (enero-junio, 2014). Del Estado social al Estado neoliberal: un nuevo pacto social en nuestra América. *Revista Perspectivas Sociales/Social Perspectives*, 16, (1), pp. 9-30. Recuperado el 07 de diciembre de 2018 de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5000847>

Unidad 5: El sistema de seguridad social en la Argentina

Estructura del sistema de seguridad social en la Argentina: subsistemas, organismos, instrumentos, prestaciones, financiamiento. Contingencias: vejez, invalidez, muerte, desempleo, cargas de familia, afectación de la salud, dependencia, discapacidad, falta de acceso a la vivienda. Evolución del sistema previsional argentino. La Asignación Universal por hijo y por embarazo. Las obras sociales.

- Danani, C. & Heinze, S. (2012). Introducción y Capítulo 1. *Protecciones y Desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1999-2010*, Buenos Aires: CLACSO-UNGS. Recuperado el 07 de diciembre de 2018 de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/ico-ungs/20110831014847/proteccionesydesprotecciones.pdf>
- Arcidiacono, P. et al. (2015). Brechas de bienestar en el acceso a prestaciones sociales. Acerca de las Asignaciones Familiares y la Asignación Universal por Hijo en Argentina (pp. 201 y ss.). *Universidad y Sociedad. Desafíos de la Investigación Interdisciplinaria*. Buenos Aires: Eudeba. Recuperado el 07 de diciembre de 2018 de: http://www.uba.ar/archivos_secyt/image/PIU-BAMAS%202015%20-%20Universidad%20y%20Sociedad.pdf
- CIFRA. (2009). Documento de trabajo N° 2: La evolución del sistema previsional. Buenos Aires. Recuperado el 07 de diciembre de 2018 de: <http://www.centrocifra.org.ar/publicacion.php?pid=6>

- Maceira, D. (2003). *Obras Sociales nacionales. Financiamiento y Equidad*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Recuperado el 07 de diciembre de 2018 de: <http://www.danielmaceira.com.ar/wp-content/uploads/2014/07/OSNacionales-MaceiraCicconi-Dec03.pdf>

Bibliografía general:

- Textos normativos: Constitución Nacional, tratados internacionales, leyes y decretos de seguridad social.

Bibliografía complementaria:

- Beck, U. (2000). *Sociedad del Riesgo Global*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Paidós.
- Dods Berger, D. A. (2011). Paradigmas del Derecho: reflexión y derechos sociales. *Derecho y Humanidades*, (18). Santiago de Chile: Universidad de Chile, pp. 99-111.
- Dworkin, R. (1993). *Los derechos en serio*. Madrid: Planeta Agostini.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado de bienestar*. Valencia: Edicions Alfons El Magnanin.
- Etala, J. J. (1966). *Derecho de la Seguridad Social*. Buenos Aires: Ediar.
- Gargarella, R. (1999). *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*. Barcelona: Paidós.
- Grisolia, J. (2013). *Derecho del trabajo y la seguridad social*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- Habermas, J. (2002). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Herrera, C. M. (2014). En los orígenes del constitucionalismo social argentino: discursos en torno a la constitución de 1949. *Historia Constitucional*, (15), pp. 391-414.
- Lozada Pereira, B. (2011). Los principios filosóficos de la seguridad social y la reforma del sistema de pensiones en Bolivia. *Estudios Bolivianos*, (17). La Paz.
- Martínez, R. et al. (2013). El impacto económico de las políticas sociales, documento elaborado en el marco del Componente 2 del Programa de Cooperación CEPAL-AECID 2010- 2012: "Política fiscal para el crecimiento económico y la cohesión social". Serie: Documentos de Proyecto, N° 531, ONU, Santiago de Chile. Recuperado el 15 de mayo de 2109 de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4070/S2013075_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Moreno Márquez, G. (2008). La reformulación del Estado del bienestar: el workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas. *Revista de Servicios Sociales*, (43), pp. 143-154.
- Nogueira Alcalá, H. (2009). Los derechos económicos, sociales y culturales como derechos fundamentales efectivos en el constitucionalismo democrático Latinoamericano. *Estudios Constitucionales*, (2), año 7. Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, pp. 143-205.

- Ozden, M. (noviembre, 2012). *El derecho a la Seguridad Social*. Ginebra: Centro Europa-Tercer Mundo (CETIM), pp. 1-27.
- Rawls, J., & Sen, A. et al. (1993). *Libertad, Igualdad y derecho*. Madrid: Planeta Agostini.
- Rosanvallon, P. (2009). *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Manantial.
- Ruezga, A. (2009). *La seguridad social como sistema, Brevarios de Seguridad Social*. México DF: CIESS.
- Sampay, A. (1995). *La Constitución argentina de 1949*. Buenos Aires: Relevo.
- Pautassi, L. et al. (2013). Documento presentado en el marco proyecto CEPAL UNICEF (UNI/12/01): Asignación Universal por hijo para la Protección Social en Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos, ONU, Santiago de Chile. Recuperado de: <http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/pautassi-asignacion-universalpor-hijo.pdf>

Carga horaria: 32 hs (8 clases de 4 hs)

1.3. Cronograma y clases

El módulo tiene una duración de 8 semanas; prevé el dictado de 8 clases:

Clase 1: Apertura. Unidad 1.

Clase 2: Unidad 2.

Clase 3: Unidad 2 (cont.): trabajo práctico.

Clase 4: Unidad 3.

Clase 5: Unidad 4: trabajo práctico.

Clase 6: Unidad 5.

Clase 7: Unidad 5 (cont.).

Clase 8: Unidad 5 (cont.): taller de debate. Cierre. Consignas trabajo final.

1.4. Evaluación

Se efectuarán seguimientos y monitoreos a través de trabajos prácticos y espacios de discusión previstos en diferentes clases.

El módulo finalizará con una evaluación final domiciliaria a través de la presentación de un trabajo final monográfico de acuerdo a las pautas que proponga el docente.

2. Manual para docentes:

Contiene la dinámica de las clases, líneas de trabajo del material bibliográfico, los objetivos de cada una, pautas de los trabajos prácticos y puntos para la discusión en el taller de debate, así como las pautas para la evaluación final.

2.1. Dinámica de las clases

Las clases serán de 4 horas con un intervalo en el medio de 15 minutos de descanso. En la primera parte se desarrolla el eje previsto para cada uno de ellos,

partiendo de elaborar los conceptos clave, para luego desarrollar el contenido de las diferentes unidades. Se trabajará participativamente, evitando que las clases sean solo de carácter magistral. Se promoverá la construcción participativa de conceptos y la utilización de ejemplos que permitan una mejor comprensión del tema. Al final de la clase se evacuarán dudas y se orientará sobre la bibliografía a utilizar en la clase siguiente.

2.2. Líneas de trabajo y material bibliográfico

Unidad 1:

Objetivo: comprender la relación existente entre riesgos sociales y derechos sociales, así como las estrategias y dispositivos que históricamente se desplegaron para abordarlos.

Con el texto de R. Castel se busca comprender el origen de la cuestión social y la configuración histórica de lo que denominamos “riesgos sociales”. Con el texto de Barroso Ribal se definirán diferentes estrategias o dispositivos de protección estatales o extraestatales.

Unidad 2:

Objetivo: analizar la naturaleza, estructura y exigibilidad, así como el fundamento filosófico y el desarrollo histórico de los derechos sociales.

Con el texto de Aguilar se pretende realizar un recorrido histórico de las teorías sobre la justicia distributiva, las cuales definen principios de aplicación del derecho social y la idea misma de justicia social. El capítulo de Sagues describe las características del proceso de incorporación en las constituciones nacionales de los derechos sociales; y el texto de Mecle Armiña, su reconocimiento constitucional en la Argentina. Con los textos de Barroso González-Castro Vadillo y Abramovich-Courtis se analizará la naturaleza y estructura de los derechos sociales, su exigibilidad y su configuración histórica.

Unidad 3:

Objetivo: entender a la seguridad social como derecho humano, como obligación del Estado y como sistema, analizando sus principios y pilares.

Pensar la idea de seguridad social requiere comprenderla como derecho humano, para lo cual se continuará trabajando con el texto de Abramovich-Courtis. Su consideración como sistema y su relevancia político-económica se abordará con el texto de Marasco-Fernández Pastor, donde además se desarrolla el principio de solidaridad, que se analizará en la clase junto con los otros principios. Justamente el texto de Calvo León constituye un somero estudio de los principios, conceptualizándolos uno por uno.

Unidad 4:

Objetivo: comprender el concepto de bienestar a partir del cual se elabora la idea de Estado de bienestar, entendiendo a este último como modelo y en sus manifestaciones históricas concretas.

A partir de la idea de bienestar, se retomará el texto de Barroso González-Castro Vadillo para pensar los modelos y regímenes de bienestar, cuestión que es desarrollada de manera más extensa, incluyendo a los países latinoamericanos, en el texto de Navarro Ruvalcaba. El texto de Melisa Campana describe la crisis del Estado social, el quiebre del pacto social y el tránsito al Estado neoliberal ocurrido en los años 90 en América Latina.

Unidad 5:

Objetivo: analizar la idea de contingencia, que deriva directamente de la noción de riesgo social, sobre la cual se organizan los distintos sistemas de seguridad social, así como también la conformación histórica del sistema de seguridad social en la Argentina, dando cuenta de algunas problemáticas particulares.

Partiendo de la idea de contingencia, se hará un desarrollo global del sistema de seguridad social de carácter nacional de nuestro país, incluyendo los subsistemas de jubilaciones y pensiones, del fondo de desempleo, de asignaciones familiares, de obras sociales y de riesgos de trabajo. En la exposición serán sistematizados a partir de las contingencias cubiertas, los destinatarios, modo de financiamiento, organismo gestor y prestaciones que brinda. Luego se abordarán problemáticas particulares de algunos subsistemas. El texto de José Curcio que constituye el capítulo 1 del libro de Danani y Heinze (2012) antes referenciado permite una comprensión global del sistema de seguridad social, que deberá ser complementada en clase por el docente elaborando un cuadro con la sistematización antes descripta. El texto de Arcidiácono y otros desarrolla aspectos clave de la AUH dando cuenta de brechas en el acceso a la protección por parte de los destinatarios. El trabajo del CIFRA permite hacer un desarrollo histórico del sistema de jubilaciones y pensiones en la Argentina, que constituye el subsistema más importante en términos de política económica por la cantidad de recursos que involucra. El texto de Maceira describe la lógica de funcionamiento del complejo sistema de atención de salud, que se presta a través de obras sociales, el cual por la cantidad de agentes comprometidos y por la participación sindical contiene peculiaridades que lo distinguen sobremanera de otros sistemas de salud.

2.3. Pautas de los trabajos prácticos y puntos para la discusión en el taller de debate

Los trabajos prácticos tendrán como objetivo monitorear la lectura de los estudiantes, coadyuvar a la comprensión de los textos y generar una instancia de

análisis crítico a partir de las preguntas elaboradas para cada unidad. Sus pautas contendrán situaciones concretas a analizar por los alumnos en función de los contenidos desarrollados. Podrán utilizarse herramientas audiovisuales, tal es el caso de un fragmento de una película o un artículo periodístico.

Ejemplo.

- Partiendo del artículo del diario *Clarín*, “La reforma previsional, con un fuerte sesgo fiscal”, del 10 de diciembre de 2017, disponible en: https://www.clarin.com/economia/reforma-previsional-fuerte-sesgo-fiscal_0_rJ2FOBDWM.html, analice:
 - ¿Qué riegos sociales se encuentran involucrados en la medida?
 - ¿Qué derechos sociales están en juego?
 - ¿Qué relación con los principios de la seguridad social encuentra en la propuesta de Reforma?
 - ¿Cómo se relaciona la medida con la crisis del Estado de bienestar?
 - ¿Qué subsistema de seguridad social es reformado por las medidas, especificando sus características básicas y cuál es el contenido de las reformas?
- Partiendo de la lectura de la bibliografía, los ejes del taller de debate de la última clase serán:
 - Dificultades en el financiamiento y sustentabilidad: ¿son admisibles las medidas regresivas para proteger el sistema?
 - Responsabilidad del Estado en la protección: ¿debe ser amplia o restringida a situaciones en que los sujetos no pueden valerse por sí mismos?
 - Crisis de Estado de bienestar: ¿es un modelo que fracasó? ¿Requiere ser superado o reformulado?
 - Contingencias cubiertas por el sistema de seguridad social argentino: ¿son suficientes?
 - Características del sistema de seguridad social argentino. ¿Se ha configurado un verdadero Estado de bienestar? ¿Cómo se expresan los principios de la seguridad social?, ¿Hay una total universalidad? ¿Cómo opera la solidaridad en distintos subsistemas?

2.4. Evaluación final

En lo relativo a la evaluación final, se requerirá un trabajo domiciliario escrito de entre 7 y 10 páginas, A4, letra, arial 10, márgenes 2,5 cm arriba, abajo y a los lados, a entregar a los 30 días. Será integrador de los contenidos dados en las clases, con tema a elección de los alumnos, sujeto a las siguientes pautas:

Desarrolle las características de un subsistema de seguridad social de la Argentina a partir de las ideas de riesgo social, de los criterios de justicia distributiva y de los principios de la seguridad social, dando cuenta de su constitución histórica, sus fortalezas y sus debilidades.

3. Material didáctico para los alumnos: hoja de ruta y ejes de cada una de las clases

En cada clase se definirá un eje para abordar los contenidos.

Clase 1. La clase, relativa a la Unidad 1 (riesgos sociales y protección social), parte de la idea de riesgo social, constituyéndose este concepto en el eje a partir de cual se analizarán los restantes contenidos.

R. Castel (2011) consideraba que “La mutualización de los riesgos mediante la tecnología de seguridad representó y sin duda representa todavía, la solución más eficaz que se haya encontrado para combatir una inseguridad social que le había caído en desgracia a lo largo del tiempo a una mayoría de trabajadores. Pero el financiamiento y la estructura de respuesta hoy están amenazados...”. Es decir que lo primero que debemos entender es que a partir de la idea de riesgo se han estructurado en el mundo los sistemas de protección social. Toda la política social (políticas de trabajo, empleo, educación, salud) parte de la definición de riesgos sociales. Tales riesgos pueden ser: quedarse sin trabajo, tener una enfermedad o circunstancias que no son necesariamente negativas como envejecer.

Vamos a analizar las formas en que se han desarrollado diferentes estrategias para evitar o paliar los riesgos sociales, desde la beneficencia hasta la seguridad social. Efectuaremos un breve desarrollo histórico de la configuración de los derechos hasta llegar a lo que hoy conocemos como derecho sociales.

Y en todo ese recorrido resaltaremos la importancia y centralidad que ha tenido el trabajo para la configuración de los derechos sociales, en un proceso que va desde las luchas obreras en el siglo XIX, en una Europa que estaba transitando la Revolución Industrial, hasta la definición de un Estado que es responsable de asegurar pisos mínimos de bienestar; en definitiva, de ejercicio de derechos sociales: salud, educación, trabajo, etc.

A partir de ello podemos formularnos las siguientes preguntas:

- ¿Cómo se va configurando la necesidad de seguridad social?
- ¿Por qué el trabajo al constituirse en el principal integrador social interviene en la disminución de los riesgos sociales?
- ¿Vivimos en sociedades menos riesgosas que las anteriores al siglo XIX?
- ¿Por qué en los últimos 40 años se han quebrado lazos que nos daban seguridad?
- ¿Cómo fue el proceso a partir del cual el Estado pasó a ser responsable de “asegurar” nuestra vida?

Clases 2 y 3. En estas clases relativas a la Unidad 2 (Los derechos sociales y la justicia social), el eje será la igualdad. En general las teorías sobre la justicia distributiva o la justicia social se han elaborado para abordar el problema de la igualdad; o en realidad, de la desigualdad persistente en nuestras sociedades, y que no se ha corregido a pesar de las promesas de igualdad de la Modernidad.

La idea de igualdad expresada como pilar de la filosofía liberal y principio fundante de la Revolución Francesa hace crisis en el siglo XIX con el nacimiento de la cuestión social –donde se ponen en evidencia las condiciones de explotación del capitalismo– y la luchas obreras que van a ir dando nacimiento a las primeras leyes laborales, al constitucionalismo social (como proceso de incorporación de derechos sociales a las constituciones nacionales desde entrado el siglo XX), y luego, al derecho social tal cual lo conocemos en la actualidad. A partir del siglo XIX emerge la diferenciación entre una igualdad formal (todos somos iguales ante la ley) y una igualdad material, relativa a la distribución de los bienes en la sociedad.

Tal diferenciación lleva a la discusión sobre los criterios de distribución de los bienes en la sociedad, es decir, sobre los principios de justicia distributiva.

A partir de ello podemos formularnos las siguientes preguntas:

- ¿Los derechos sociales son producto de luchas, conquistas, negociaciones o condiciones estructurales del capitalismo?
- ¿Es posible una sociedad de iguales?
- ¿Existe la justicia social?
- ¿Qué es lo que se distribuye?
- ¿Entre quiénes?
- ¿Qué papel juegan elementos tales como el mérito, la capacidad, la necesidad en la distribución?

Clase 4. En esta clase relativa a la Unidad 3 (Nacimiento, evolución y caracteres de la seguridad social), el eje será la construcción histórica de lo que llamamos seguridad social como derecho humano y responsabilidad del Estado. Por ello partiremos desde sus principios, efectuando un recorrido que nos lleve al análisis de los sistemas de protección social que existen en la actualidad.

Debemos entender la lógica de funcionamiento de la seguridad social, y eso requiere adentrarnos en sus principios que no son más que formulaciones que orientan la creación, interpretación y aplicación del derecho de la seguridad social y a la política estatal.

La seguridad social implica el otorgamiento por parte del Estado (o de quien este designe) de prestaciones (dinero, servicios médicos, etc.) ante determinadas situaciones reconocidas como desfavorables o dignas de protección (contingencias).

La Organización Internacional del Trabajo ha definido a la seguridad social como:

La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos. En definitiva, la seguridad social constituye el sistema de protección que una sociedad construye a fin de brindar amparo frente a los riesgos que atraviesan todos los seres humanos a lo largo de la vida.

Los principios de universalidad (la seguridad social está dirigida a todos los ciudadanos y no solamente a los trabajadores) y solidaridad (el sostenimiento de la seguridad debe pesar más en quienes están en mejor situación para afrontarlo) definen su amplitud y su carácter redistributivo. De esta manera, la seguridad social puede ser pensada como un conjunto relevante de recursos a aplicar en determinadas situaciones de vulnerabilidad de las personas, lo que la convierte en un poderoso instrumento de política económica y de redistribución del ingreso.

A partir de ello podemos formularnos las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el origen de la seguridad social?
- ¿Qué diferencia existe entre protección social y seguridad social?
- ¿Qué la diferencia de la protección que surge del derecho del trabajo?
- ¿Qué ligazón tiene la seguridad social con el trabajo?
- ¿Por qué es también emergente de la cuestión social?

Clase 5. La clase, relativa a la Unidad 4 (Bienestar y seguridad social), tendrá como eje la idea de bienestar, como idea que contiene a la de seguridad social pero que conlleva una dimensión política más precisa. La idea de bienestar implica la definición de un modelo de Estado garante de pisos mínimos de derechos sociales, es decir, el denominado Estado de bienestar.

En la bibliografía se identifican dos modelos puros de Estado de bienestar: el **bismarkiano** y el **beveridgiano**. El primero tiene origen en el sistema de seguridad social implantado en Alemania en la década del 70 del siglo XIX (no

plenamente universalista, basado en los seguros sociales y financiado por aportes y contribuciones de trabajadores y empleadores). El segundo tiene inspiración en el Plan Beveridge (1942), que fue un economista inglés que delineó el sistema de protección social de Gran Bretaña (es universalista, se basa en la prestación directa del Estado y se financia con impuestos y rentas generales).

El Estado de bienestar no es solo una construcción teórica sino que constituye una forma de Estado que se configuró históricamente luego de la Segunda Guerra Mundial, sobre todo en Europa. Para algunos autores es un fenómeno netamente europeo. Para otros, se verifican formas de Estado de bienestar en otras latitudes, como es el caso de nuestro país con los sistemas de protección social desarrollados especialmente a partir de mediados de la década del 40, durante el primer peronismo.

Pero al plasmarse de manera diferente y nunca totalmente pura en distintos países, podemos hablar de diferentes regímenes de bienestar, que si bien responden al modelo general, tienen en la práctica características disímiles por su universalidad, los instrumentos utilizados, sus sistemas de financiamiento y su dependencia con las relaciones laborales. Respecto de este último punto daremos cuenta de la crisis del Estado de bienestar que está atada a la crisis del pleno empleo que vienen padeciendo diversos países del mundo desde la década del 70.

A partir de ello podemos formularnos las siguientes preguntas:

- ¿Qué relación existe entre bienestar y seguridad social?
- ¿Qué es la ciudadanía social?
- ¿Qué modelo de Estado surge a partir de la idea de bienestar?
- ¿Cuándo y dónde surge el Estado de bienestar?
- ¿Por qué no se verifica en todo el mundo?
- ¿En qué se diferencian los diferentes regímenes de Bienestar?
- ¿Por qué entra en crisis?
- ¿Es posible una sociedad de iguales?
- ¿Existe la justicia social?
- ¿Qué es lo que se distribuye?
- ¿Entre quiénes?
- ¿Qué papel juegan elementos tales como el mérito, la capacidad, la necesidad en la distribución?

Clases 6, 7 y 8. Estas clases relativas a la Unidad 5 (sistema de seguridad social en la Argentina) tendrán como eje las contingencias cubiertas en nuestro país que definen los diferentes subsistemas. Haremos hincapié en el sistema nacional a partir de analizar las contingencias de vejez, invalidez, muerte, desempleo, carga económica familiar y afectación de la salud.

Asimismo abordaremos el caso de las enfermedades y accidentes del trabajo cuya consideración como objeto de la seguridad social es polémica, puesto que para algunos autores su regulación constituye un aspecto propio del derecho del trabajo y solo deben ser atendidas por la seguridad social en tanto afectaciones de la salud.

Iremos develando en relación a cada contingencia las características de los subsistemas de seguridad social, las prestaciones que comprenden, los destinatarios, los organismos gestores de los recursos y los modos de financiamiento.

En cada caso utilizaremos los conceptos y contenidos de las anteriores unidades para pensar la configuración histórica del sistema de seguridad social de nuestro país. Haremos, además, foco en los subsistemas de asignaciones familiares (particularmente en la prestación AUH), de jubilaciones y pensiones, y de obras sociales por su relevancia económica y política.

A partir de ello podemos formularnos las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el origen histórico del sistema?
- ¿Cómo caracterizamos el sistema de seguridad social de la Argentina?
- ¿Se ha registrado en nuestro país un verdadero Estado de bienestar?
- ¿Cómo se verifica la crisis del Estado de bienestar en la Argentina?
- ¿Cuáles son las características principales de los subsistemas?
- ¿Existen sistemas de seguridad social provinciales?
- ¿Qué impacto tiene el envejecimiento poblacional en el sistema jubilatorio?
- ¿Qué cambios en las concepciones sobre la seguridad social implica la AUH?
- ¿Qué características hacen particular la atención de la salud del subsistema de obras sociales de la Argentina?

CAPÍTULO 7

POLÍTICAS PÚBLICAS DE MIGRACIÓN Y ASILO

DIEGO MORALES - PABLO ASA

1. Programa

1.1. Objetivos

Presentar desde una perspectiva de derechos humanos la diversidad de desafíos, problemáticas, debates y procesos en torno a diferentes cuestiones relativas a la migración humana, sus causas y consecuencias, así como sobre las principales políticas públicas y prácticas en la materia. En tal sentido, la propuesta del curso “Derechos Humanos, Migración y Políticas Públicas” tiene por objeto:

- 1) Identificar la magnitud, diversidad y complejidad de las articulaciones existentes entre derechos humanos y la movilidad internacional de personas.
- 2) Comprender las dinámicas migratorias argentinas a lo largo de la historia y examinar cómo las condiciones de vida de las personas migrantes, así como las políticas y prácticas que la regulan, recorren transversalmente una amplia gama de aspectos centrales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH).
- 3) Analizar la gama de derechos sociales y sus posibilidades de acceso real para las personas migrantes en Argentina.
- 4) Conocer acerca de la normativa migratoria argentina y los procedimientos de acceso a la documentación.
- 5) Indagar acerca del proceso de expulsión, sus particularidades y las defensas oponibles.

1.2. Fundamentación

El concepto de persona como criterio central para el reconocimiento de los derechos humanos y los principios de universalidad y no discriminación, así

como los de progresividad y no regresividad, encuentran en la cuestión migratoria un ámbito en el que su vigencia y alcance está en riesgo de manera permanente, poniendo en juego incluso el reconocimiento de las y los migrantes como personas humanas.

En particular, las políticas, prácticas, mecanismos y estrategias desarrollados por el Estado para atender a la cuestión ha sido casi siempre desde el punto de vista de la restricción, limitación o bien anulación de derechos. Asimismo, los vínculos entre migraciones y derechos humanos son tantos como derechos en juego hayan sido o no reconocidos, y la migración de millones de personas tiene entre sus principales causas la afectación de sus derechos humanos. Por otro lado, también el tránsito de un país a otro, los diferentes aspectos de la vida de una persona “extranjera” en lo relativo a los derechos, cómo ejercerlos, o cómo se ven restringidos con único sustento en su nacionalidad o condición migratoria, o incluso por el parentesco con una persona migrante, hacen a las condiciones de vigencia de tales derechos, lo cual aplica a diferentes ramas del derecho local, ya sea civil, penal, laboral, administrativo, notarial, etc.

Ante tales aspectos, resulta esencial poder realizar un análisis de las políticas públicas surgidas como consecuencia del fenómeno de la migración en la Argentina, a fin de saber si son acordes a los estándares de derechos humanos fijados por la Constitución Nacional y los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional. Para ello tomaremos en cuenta las opiniones de los diferentes órganos de protección en sentido amplio, ya sean locales o internacionales.

1.3. Propuesta pedagógica:

El curso se estructurará sobre la base de cuatro módulos:

- 1) Migraciones y derechos humanos.
- 2) Derechos sociales, económicos y culturales.
- 3) Regularización migratoria y acceso a la documentación.
- 4) Expulsión.

1.4. Contenidos mínimos:

Se pretende que los estudiantes puedan tener una mirada sobre las políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos –en especial desde el principio de no discriminación– y puedan analizar con profundidad si los mecanismos desplegados por el Estado son adecuados, proporcionales y en todo caso la mejor opción para el balance de los derechos en juego. Introducir en la temática de la no criminalización de la migración irregular y el acceso a derechos para las personas en situación migratoria irregular.

Conocer cuál es el alcance y contenido actual de los derechos sociales a nivel nacional, provincial y municipal. Que los estudiantes puedan saber cuáles son

las vías adecuadas para la regularización migratoria, cómo defender a una persona ante un caso de violación de sus derechos humanos o su expulsión del territorio nacional.

1.5. Metodología y estrategias de enseñanza:

Se proponen cuatro módulos distribuidos en cuatro clases de cuatro horas cada una, bajo la modalidad seminario con resolución de casos reales, lo que permite habilitar la construcción de conocimientos a partir de la interacción y la actividad de los estudiantes supervisada por los docentes.

1.6. Evaluación:

La evaluación se organizará sobre la base de un doble eje:

- a) La participación de los estudiantes en la lectura y discusión de la bibliografía y material propuesto.
- b) Realización de una breve investigación grupal a lo largo del curso junto a una exposición en la última clase.

1.7. Bibliografía:

Módulos I y II:

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). (2013). *Migrantes*. Recuperado el 10 de diciembre de 2018 de: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2016/10/Migrantes.pdf>

Pacceca, M. I. & Courtis, C. (2007). *Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al “nuevo paradigma” para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina*. *Revista Jurídica de Buenos Aires*. Número especial sobre Derechos Humanos. Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, pp. 183-200. Recuperado el 10 de diciembre de 2018 de: http://www.valijainmigracion.educ.ar/contenido/materiales_para_formacion_docente/textos_de_consulta/8%20Courtis%20y%20Pacceca%20-%20Migracion%20y%20DDHH%20en%20Revista%20Juridica%20de%20Buenos%20Aires.pdf

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. (12 a 23 de septiembre de 2011). *Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares para la Argentina, 15º período de sesiones, Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 74 de la Convención*. Recuperado el 10 de diciembre de 2018 de: <http://www.2ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/CMW.C.ARG.CO.1-S.pdf>

Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y Estudios Sociales (ANDHES), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Centro Integral de la Mujer Marcelina Meneses, et al. (noviembre, 2016). *Situación de los derechos humanos de las personas migrantes. Evaluación sobre el cumplimiento de la convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (CERD)*. Recuperado el 10 de diciembre de 2018 de: <http://www.cels.org.ar/common/InformeDerechosMigrantes.pdf>

- Jaramillo Fonnegra, V.** (2013). ¿Cuáles son los derechos humanos de las personas migrantes vigentes en argentina? Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani (IGG). Recuperado el 10 de diciembre de 2018 de: <file:///C:/Users/User/Downloads/901-3076-1-PB.pdf>
- CELS.** (2018). El DNU contra las personas migrantes: una política selectiva y diferenciada. Recuperado el 10 de diciembre de 2018 de: <https://www.cels.org.ar/web/2018/01/dnu-migrantes-una-politica-selectiva-y-diferenciada/>
- CELS.** (2017). El impacto del DNU en la vida de los migrantes. Recuperado el 10 de diciembre de 2018 de: <https://www.cels.org.ar/web/2017/03/el-impacto-del-dnu-en-la-vida-de-los-migrantes/>
- CNac. Cont. Adm. Fed., Sala V, “CELS y Otros c/ Estado Nacional s/amparo. Ley 16.986”, 22/03/2018. Recuperado el 10 de diciembre de 2018 de: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/03/fallo-camara-migrantes.pdf>
- Clérico, L., Ronconii, L. & Aldao, M.** (2013). Hacia la reconstrucción de las tendencias jurisprudenciales en América Latina y el Caribe en materia de igualdad: sobre la no-discriminación, la no dominación y la redistribución y el reconocimiento (desde el inicio hasta el punto 2.1. inclusive). *Rev. direito GV*, 9(1). Recuperado el 10 de diciembre de 2018 de: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322013000100006
- Stilman, A.** (2015). *Entrevista a Victor Abramovich Parte I - Especialización en Derechos Humanos, Migración y Asilo [video]*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=QPjaJ3LhVvE&feature=youtu.be>
- Stilman, A.** (2015). *Entrevista a Javier de Lucas [video]*. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=b76kZgAfV9k>
- SudesteAudiovisual.** (2013). *Migrar a la Argentina [documental]*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Yhs4Qo-lmxw>
- CELS.** (2004). Capacitación en Zonas de Frontera y Control Migratorio. Recuperado el 10 de diciembre de 2018 de: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/capacitacion-en-zonas-de-frontera-y-control-migratorio/>
- Módulos III y IV:
- CELS.** (2018). Pacto global para las migraciones. Recomendaciones para un pacto con enfoque de derechos. Recuperado el 10 de diciembre de 2018 de: <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2018/02/CELSPactoGlobal.pdf>
- Barretto Maia, C., Morales, D. & Ortiz Cetra Raisa.** (2018). ¿Un pacto global para retornar migrantes? Recuperado el 10 de diciembre de 2018 de: <https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/camila-barretto-maia-diego-morales-raisa-ortiz-cetra/un-pacto-global-para-retornar>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).** (2015). Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Recuperado el 10 de diciembre de 2018 de: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>Módulo IV

CSJN, “Reyes Aguilera, Daniela c/Estado Nacional”, 04/09/2007 .Recuperado el 10 de diciembre de 2018 de: http://www.cels.org.ar/common/documentos/Reyes_Aguilera.pdf

Asa, P. & Ceriani Cernadas, P. (2010). Migrantes, Derechos Sociales y Políticas Públicas en América Latina y el Caribe: la universalidad en juego. En VVAA, *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre. En prensa. Recuperado el 10 de diciembre de 2018 de: https://kipdf.com/queue/migrantes-derechos-sociales-y-politicas-publicas_5aaf976c1723dd419ce47a84.html

Normas

- Constitución Nacional y tratados de Derechos Humanos.
- Ley 17.671 - Ley 25.871 de Migraciones.
- Decreto 616/2017.
- DNU 70/2017.
- Ley 24.901
- Normas relativas a pensiones.

2. Manual para docentes

2.1. Introducción

Las clases son de asistencia obligatoria y se estructurarán en torno a la bibliografía y la lectura previa por parte de los/las estudiantes. Cada clase se organizará en dos bloques: uno primero planificado en dos horas consistente en aportes teóricos por parte del equipo docente sobre las categorías ofrecidas en el material propuesto; y un segundo bloque, también de dos horas, destinado a actividades de integración grupal, discusión y reflexión orientadas a aplicar las categorías e interrogantes planteados en el primer bloque. Para ello se utilizará material literario, fílmico o jurisprudencial que será leído o exhibido en el marco de la clase. La modalidad será presencial considerando al aula como un espacio de construcción del saber.

2.2. Cronograma de trabajo

Clase 1: Módulo I

Primera parte (2 horas):

Presentación del curso y sus objetivos. Efectuar la introducción al curso exponiendo los objetivos generales y específicos, contenidos, metodología de trabajo, material de lectura y modalidad de evaluación consignados en el programa.

Luego seguimos con un diálogo grupal, anotando en el pizarrón el concepto “derechos humanos”. Se solicita a los estudiantes que comenten cuáles son

las ideas u opiniones que escucharon o conocen al respecto, aclarando que queremos hacer un diagnóstico grupal, sin que esas ideas sean necesariamente las propias. Se va anotando en la pizarra, en lo posible, una palabra por cada “idea” que vaya surgiendo del debate. Luego de un debate participativo de unos diez o quince minutos, el docente debe indagar para dejar en claro el “principio de no discriminación” y su fundamento constitucional, ético y filosófico. También introducir la idea de “límite al poder del Estado” y la diferencia respecto de los crímenes comunes, por ejemplo.

Segunda parte (2 horas):

Trabajo en grupo. Se debate con la consigna de anotar en el pizarrón ideas y prejuicios más comunes en cuanto a la migración. Se agrupan los temas de acuerdo a los derechos en juego (salud, educación, trabajo, etc.) y se exponen argumentos científicos que refutan los discursos más comunes de una visión negativa hacia la migración. Se expone acerca de la “no criminalización de la migración irregular” y el “acceso a derechos para las personas en situación migratoria irregular”.

Antes de finalizar la clase se recomienda la lectura de los documentos y material bibliográfico para la siguiente clase.

Clase 2: Módulo II

Primera parte (2 horas):

Comenzar la clase afianzando lo aprendido en la clase anterior. Recorrer los temas ya planteados, indagando acerca de dudas o la falta de claridad en las explicaciones dadas.

Se indaga sobre el estudio del material del curso y las impresiones de los estudiantes. Una vez aclaradas las inquietudes, comenzar el módulo debatiendo sobre la sentencia del caso “Reyes Aguilera”. En este punto deben quedar en claro las tres posturas del fallo. Anotar conclusiones en la pizarra.

Segunda parte (2 horas):

Lectura en grupo de las partes principales del documento “Observaciones finales del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares”. Cada estudiante deberá tener el texto y comentar cuáles son los aspectos que le parecieron más destacables.

Se realiza una dinámica de diálogo grupal donde se realiza una síntesis de los principales derechos económicos, sociales y culturales. Se pretende, a su vez, la identificación de situaciones de vulneración de derechos en el contexto local o cercano. También problematizar sobre si las restricciones halladas responden a prejuicios o son justificadas en una necesidad real y pública.

Se explica la metodología de Identificación de casos de vulneración a los derechos humanos y se realiza la división en grupos según los temas que hayan surgido.

Destinar el resto del bloque para la integración del trabajo de los grupos a través de una actividad de presentación oral de las reflexiones coordinada por el/la docente.

Clase 3:

Primera parte (2 horas)

Módulo III

Recapitulación de lo visto hasta el momento. Aclaraciones sobre el trabajo en grupos.

Introducción a las cuestiones de “trámite migratorio”, diferentes tipos de residencia, control de permanencia, control de ingresos, necesidades especiales de protección, principio de no devolución. Trabajo con las normas.

Segunda parte (2 horas)

Módulo IV

Motivos de expulsión, procedimiento administrativo sancionatorio, principios y garantías. Dinámica grupal con trabajo sobre la ley 25.871 y el DNU 70/2017.

Al final de clase destinar unos minutos para resolver dudas e inquietudes sobre la investigación de cada grupo.

Clase 4: Jornada de cierre

Primera parte (2 horas)

Resumen del curso. Destacar las ideas principales, aclarar dudas y comenzar con las exposiciones grupales.

Segunda parte (2 horas)

Continuación de las exposiciones grupales y efectuar el cierre de las jornadas integrando el análisis y aportes de los grupos.

3. Material didáctico para estudiantes

A partir de la lectura de los textos y materiales audiovisuales correspondientes a los Módulos 1 y 2 buscamos caracterizar cuáles son las dinámicas migratorias de la Argentina, en especial, analizar si se trata de un fenómeno actual o sostenido a lo largo de la historia.

En el año 2003, la Argentina aprobó una nueva ley migratoria que incorpora la protección de los derechos humanos y una perspectiva regional como ejes centrales. Acompañada de un acotado corpus de decretos y disposiciones migratorias, esta ley se convirtió en el núcleo de lo que se dio en llamar un “nuevo paradigma” para el tratamiento de las migraciones. En esta materia la idea es adentrarnos en la historia migratoria argentina y el derrotero

normativo que buscó regular sus dinámicas, con el fin de revelar, desde una perspectiva de derechos, sus luces y sombras.

Recomendamos comenzar a revisar, en primer lugar, el material en formato audiovisual, que se encuentra disponible vía web y contiene información sustancial y relevante para enriquecer la comprensión sobre el tema en general.

Luego debemos evaluar las condiciones actuales en torno al tema migratorio a nivel local y, en paralelo, respecto a lo internacional. Para ello el material aportado en la bibliografía brinda un panorama de problemas y respuestas estatales en torno a los conflictos humanos en torno a la migración que resultan más frecuentes. Veremos que ante el fenómeno migratorio existen muchas posturas, sin embargo, la mayoría de las políticas públicas actuales y a lo largo del tiempo, solo en contadas excepciones brindan verdadera solución a los conflictos en torno a la migración. Resulta sumamente importante en especial tratar de ir identificando durante la lectura los siguientes conceptos:

- criminalización de la migración irregular;
- acceso a derechos para las personas en situación migratoria irregular.

Veremos que los primeros textos tratan el mismo problema desde diferentes ámbitos. Por un lado, la publicación del CELS muestra que la respuesta viene siendo cada vez más dura y compleja. Tanto la presentación al Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares como el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial son una buena forma de introducirnos a los problemas estructurales más cotidianos que atraviesan las personas migrantes en la Argentina.

A su vez, en el país coexisten dos sistemas de protección de derechos humanos –el Sistema Interamericano y el Sistema Universal– que contienen tratados internacionales con valores generales. El material hace un breve recuento de las normas internacionales ratificadas por la Argentina en materia de protección de los derechos de las personas migrantes, documentando las posibles incoherencias entre los documentos de derechos humanos.

Buscamos también que cada estudiante realice una indagación acerca de sus propias convicciones en cuanto a la migración y trate de dar una respuesta desde el aspecto empírico, teórico y práctico.

Módulo III y IV

En este punto brindamos una síntesis de las respuestas que se están dando para resolver puntos críticos de la política migratoria. Existen diferentes espacios de denuncia sobre violaciones a los derechos humanos, pero, en paralelo, existen también espacios de intercambio y encuentro entre organizaciones estatales y sociales que intentan dar solución al tema ya sea en el ámbito local o el internacional. En especial los documentos del “Pacto global” nos hablan del enfoque de derechos. El punto en torno al tema particular es poder alcanzar una mirada sobre las políticas públicas desde un enfoque de derechos humanos.

Luego existe también en la bibliografía un documento realizado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que sistematiza las respuestas de los órganos internacionales en torno a casos de protección de derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos. Este documento es una guía ineludible a la hora de analizar los problemas en particular y cuál sería la mejor respuesta posible en cada caso. Dada su extensión, la tendremos a mano a fin de poder consultarla para la resolución de casos prácticos que plantearemos más abajo y a futuro como fuente de argumentos legales para la protección de derechos humanos.

Por su parte, para leer la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa “Reyes Aguilera, Daniela c/Estado Nacional”, tengan en mente que existen tres formas de ver un mismo problema, que es el de la discriminación para el acceso a derechos sociales. El planteo en este punto es poder problematizar con cuál de esas posturas se identifica cada estudiante y tratar de explicar por qué. Con este fallo y el resto de los artículos buscaremos hacer un diagnóstico grupal sobre la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de la población migrante en Argentina y cuáles son los principales argumentos en torno a la cuestión de la limitación al reconocimiento del pleno goce y efectivo cumplimiento.

Pondremos sobre la mesa los debates en torno a los principios de universalidad y no discriminación, progresividad y no regresividad. Analizaremos si la restricción, limitación o bien anulación de derechos son medios adecuados y proporcionales a los fines que pretenden proteger. En este punto buscaremos conocer cuál es el alcance y contenido actual de los derechos sociales a nivel nacional, provincial y municipal.

Normas

Las siguientes normas sirven de guía para resolver los casos planteados:

- Constitución Nacional y tratados de Derechos Humanos.
- Ley 17.671 - Ley 25.871 de Migraciones.
- Decreto 616/2017.
- DNU 70/2017.

El estudio y análisis de las normas que regulan la materia será de modo gradual, comenzando con el estudio y recapitulación de las principales normas de derechos humanos a nivel internacional y cómo repercuten en la temática migratoria. Luego veremos las normas nacionales que regulan tanto el acceso a los derechos sociales como aquellas que hacen al trámite migratorio (acceso a la documentación). Para ello se precisa que cada estudiante concurra a los encuentros con el material de las normas ya impreso o en formato digital para poder hacer el recorrido durante la clase e ir así aproximándose a los dispositivos legales desplegados por el Estado argentino en torno al tema de la materia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aldao, M.** (2014). Sobre la relación entre la teoría y la práctica en los contenidos de teoría general del derecho. *Academia*, (24), año 12, pp. 15-35.
- Arcidiacono, P. & Gamallo, G.** (2014). Entre la confrontación y la funcionalidad: Poder ejecutivo y poder judicial en torno a la política habitacional de la ciudad de Buenos Aires. *Postdata*, 19(1), pp. 193-225.
- Arellano Gault, D.** (2004). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*. México DF: FCE.
- Capelleti, M.** (1983). El acceso a la Justicia. *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*, (41). La Plata.
- Cardinaux, N. & Clérico, L.** (2005). La formación docente universitaria y su relación con los “modelos” de formación de abogados. En N. Cardinaux, L. Clerico, A. Molinari y G. Ruiz (Coords.) *De cursos y de formaciones docentes. Historia de la carrera docente de la Facultad de Derecho de la UBA*. Buenos Aires: Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho (UBA).
- Castel, R.** (2011). Prefacio. *El Ascenso de las incertidumbres*. México DF: FCE
- Cohen, E. & Franco, R.** (1992). *Evaluación de proyectos sociales*. México DF: Siglo XXI Editores.
- Ewick, P. & Silbey, S. S.** (1991). Conformity, contestation, and resistance: An account of legal consciousness. *New Eng. L. Rev.*, 26, p. 731.
- Gordon, R. W.** (1989). Critical Legal Studies as a Teaching Method. *Loyola Law Review*, (35), p. 383.
- Isuani, F. J.** (2012). Instrumentos de políticas públicas. Factores claves de las capacidades estatales. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 1(19), pp. 51-74. Doi: <https://doi.org/10.14409/da.v1i19.1286>
- Levinas, E.** (1977). *Totalidad e Infinito. Ensayo sobre la exterioridad*. Salamanca: Ediciones Sígueme.
- Lista, C. & Brígido, A. M.** (2002). *La enseñanza del Derecho y la formación de la conciencia jurídica*. Córdoba: Sima Editora.

- González, M. & Cardinaux, N.** (2010). *Los actores y las prácticas: enseñar y aprender Derecho en la UNLP*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Peña González, C.** (2000). Characteristics and Challenges of Latin American Legal Education. Paper presentado en Conference of International Legal Educators. Florencia, Italia.
- Schlemenson, A.** (1998). *Análisis organizacional y empresa unipersonal : crisis y conflicto en contextos turbulentos*. Buenos Aires: Paidós.