

*"Si quieres quitar el hambre a un hombre, dale un pez.
Pero si quieres que no vuelva a tener hambre, enséñale a pescar".*

(Anónimo)

“PLANES SOCIALES: NUEVOS DESAFÍOS EN LA BÚSQUEDA DE ALTERNATIVAS SUPERADORAS. HACIA UN CONCEPTO MAS AMPLIO DEL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD.”

I.- Introducción.

Gran porcentaje expedientes que tramitan ante el Fuero Contencioso Administrativo y Tributario del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires están íntimamente ligadas a los denominados Derechos Sociales, Económicos y Culturales (en especial vivienda, alimentos y salud), incrementando día a día su número. Este hecho de significativa importancia lleva a plantearnos dos observaciones.

En primer lugar la frustración por parte de la Administración en la implementación de las políticas tendientes a dar una solución superadora de la problemática social de los beneficiarios. Nótese que muchos de los reclamantes reciben un subsidio por parte de la autoridad administrativa y luego deben iniciar su reclamo judicial para mantener la vigencia de su derecho (dando por sentado que ya no se pone en duda la exigibilidad los Derechos Sociales, Económicos y Culturales), porque no han podido superar su situación inicial, pudiendo derivar esto en acciones tendientes a lograr sentencias que impliquen la adjudicación de subsidios sine die.

Son muy pocas las actuaciones judiciales en las que se puedan advertir por parte del Estado un sólido, constante y eficiente seguimiento social del grupo familiar, a fin de brindarle herramientas para que puedan revertir su situación de emergencia social. En general los informes sociales aportados a las causas judiciales son escuetos y se limitan a

describir la situación por la que atraviesa el grupo familiar o la persona damnificada sin establecer una estrategia para que a corto, mediano o largo plazo esa situación pueda mejorar.

Como segunda medida, esta creciente judicialización de las cuestiones sociales lleva a que el Poder Judicial se convierta en el encargado de monitorear y controlar la ejecución de los planes sociales, lo que conduce a cuestionarnos si el litigio judicial es el medio mas adecuado para monitorear el funcionamiento a mediano y largo plazo de estos sistemas en cuya evaluación es necesario tener en consideración muchas variables y resultados.

Lo señalado *ut supra* nos plantea el siguiente interrogante: la no orientación por parte de la Administración en la búsqueda de alternativas superadoras implica un efecto regresivo en de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales?.

II.- Los “planes sociales”. Breve reseña.

Los llamados Planes Sociales pueden manifestarse de diferentes maneras como ser: planes en sumas de dinero, seguros de desempleo, asistencia alimentaria, emprendimientos de toda índole (Ej: Cooperativos), becas escolares, viviendas sociales, etcétera.

Hablar de Planes Sociales es hablar de un tema que resulta por demás complejo, tan complejo como la desigualdad social existente. Un concepto “casero” de Plan Social sería impulsar al crecimiento, a la superación del hombre o mujer y su grupo familiar.

En esta inteligencia, es dable señalar que los planes sociales pretenden dar soluciones a un sujeto de derechos que es la persona y un fin que es su inclusión social. Estos Planes o subsidios deben estar dirigidos principalmente a la población excluida de lo que podríamos denominar sistema económico -laboral.

Más ahora que antes, los planes sociales o ya las políticas sociales han cobrado una envergadura tal, toda vez que deben ser una rueda de auxilio para aquellos sectores excluidos, aunque también para las llamadas políticas de Estado ha emplear a largo plazo.

En este campo, las políticas en general, y las sociales en particular han adquirido un valor que las diferencia de las demás porque se refieren ni más ni menos que a la igualdad de oportunidades como principio rector.

Sin embargo, lo más importante de esta cuestión ya no radica solo en la existencia de planes sociales en sí, sino que hoy en día toma vital importancia a la par de la existencia de los planes su ejecución y planificación, vale decir, la forma en como se ponen en marcha y se logran los objetivos propuestos. En otras palabras, de nada sirve la existencia de planes sociales por más recursos públicos que se destinen a tal fin si no se cumplen con los objetivos propuestos por éste Programa.

III.- Hacia un concepto más amplio del principio de progresividad. Buscando nuevos desafíos.

Tomemos del abanico de Derechos Económicos, Sociales y Culturales existentes, el derecho a una vivienda digna.

En este sentido en los artículos 20 y 31 de la Carta Magna local, la Ciudad “garantiza el derecho a la salud integral que está directamente vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda...” y “reconoce el derecho a una vivienda digna y a un hábitat adecuado. Para ello: 1) resuelve progresivamente el déficit habitacional, de infraestructura y servicios, dando prioridad a las personas de los sectores de pobreza crítica y con necesidades especiales de escasos recursos...”.

Y en esta inteligencia es que la Sala II de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario del Poder Judicial de la Ciudad de manera destacable ha concluido: “...se colige que el constituyente ha tenido en miras garantizar preferencialmente los derechos de las personas de los sectores sociales más desprotegidos, y ha impuesto al

estado la carga de promover las políticas públicas tendientes a excluir paulatinamente la pobreza y las situaciones que constituyen un verdadero obstáculo para el efectivo desarrollo de la persona. En otras palabras, deberá tomar acciones positivas para cumplir tales fines, dentro de sus posibilidades presupuestarias y técnicas y en el marco de razonabilidad que debe imperar en todos los actos de gobierno por mandato constitucional (art. 28 CN)” (Cfr., “Fernández Silvia Graciela y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)”, del 28/12/01).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce expresamente el derecho a una vivienda adecuada y a *“una mejora continua de las condiciones de existencia”*. Ello, a todas luces, denota el carácter progresivo del derecho a la vivienda en los términos del Pacto.

La progresividad de los derechos reconocidos por él está establecida, a nivel general, en el artículo 2.1 en tanto las medidas que adopten los Estados partes deben ser apropiadas *“para lograr progresivamente... la plena efectividad de los derechos”*. *“De allí que el concepto de progresividad implique el de progreso, consistente en la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos sociales (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, OG N° 3)”* (Cfr., CCAyT CABA, Sala I, *in re* “Morón Jorge Luis c/ GCBA s/ Amparo (art. 14 CCABA)”, expediente N°: Exp 7093/0, del 8/10/03).

La Sala II del fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad ha tenido oportunidad de manifestar con respecto al derecho a la vivienda que: *“...el estado local se encuentra alcanzado por numerosas normas que consagran el derecho a la vivienda y le imponen un deber de hacer. A los efectos de determinar el rol que cabe al estado en el cumplimiento de esta obligación, resulta fundamental tener presente lo dispuesto por el párrafo primero del artículo 2º del Pacto Internacional de*

Derechos Económicos, Sociales y Culturales en cuanto prevé que cada uno de los Estados Partes se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que se disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos" (in re, "Ramallo Beatríz c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)", expte. 3260/0, del 12/3/02, cons. 13.2).

Existe un relato de un escritor chileno Alejandro Jodorowsky sobre un arquero que se empeñó durante años en acertar con una flecha en el centro de la luna. Por supuesto jamás lo consiguió y muchos de sus conciudadanos se mofaron de él. Sin embargo después de muchos años se convirtió en el mejor arquero del mundo.

En este punto el tema de la progresividad de los derechos sociales nos lleva a formularnos la siguiente reflexión; al exigir el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales los diferentes actores jurídicos deben conformarse con que la Administración se limite a otorgar el subsidio habitacional, por ejemplo, o debemos exigir mas?; es decir a obligar a que el Estado le otorgue herramientas a esa persona para que pueda superar su situación de exclusión, verbigracia, capacitación laboral en algún arte u oficio u orientación en la búsqueda laboral.

IV.- La función “ejecutiva” de la Administración. Responsabilidades y Co-responsabilidades.

Conforme lo expuesto en el punto anterior, el reciente fallo del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad en el Expediente nº 4757/06: “GCBA s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘B., M. y otros c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA)’” hace alusión a que el deber

jurídico de la Administración no puede limitarse a la asistencia de un subsidio sino que “*está obligada a hacer algo más*”.

Así las cosas refiere que, el régimen instituido por el Decreto n° 690/06 crea el Programa de Atención para Familias en Situación de Calle, enuncia en su art. 3°, “(e)l Programa tiene como objeto el otorgamiento de subsidios a fin de brindar asistencia a las familias en situación de calle, fortaleciendo el ingreso familiar, exclusivamente con fines habitacionales y la orientación de aquéllas en la búsqueda de distintas estrategias de solución a su problemática habitacional”.

Según lo establecido por el Superior Tribunal en el fallo que nos ocupa se desprende que bajo esta nueva regulación el Estado local se autoimpuso dos obligaciones: 1) otorgar un subsidio monetario para afrontar el pago de alojamiento y 2) orientar a las familias en la búsqueda de estrategias de solución a su problema habitacional.

Es decir que, según la regulación vigente, la Administración de la Ciudad, además de atender monetariamente a los inscriptos en el Programa por un determinado lapso de tiempo, asume el compromiso de orientar a los beneficiarios de tales subsidios en la búsqueda de estrategias superadoras de su situación de carencia habitacional.

Conforme lo expresado por el Tribunal “El texto del art. 3° es suficientemente explícito en cuanto a que ambas obligaciones deben ser interpretadas en forma conjunta No basta, según la ley vigente, con la asistencia a través del subsidio, sino que la Administración está obligada a hacer algo más. En efecto, las obligaciones mencionadas se correlacionan y suceden con el objetivo de hallar la solución, en cada caso particular, para resolver de manera eficiente la situación de desamparo habitacional. De tal modo, el Estado no se libera de la obligación de asistencia hasta que cumpla con la orientación y búsqueda de estrategias prevista en la segunda parte del artículo 3°.

Asimismo en el fallo se destaca que “Debe señalarse, empero, que en el logro de este objetivo, el Estado no puede encontrarse en soledad, sino que requiere de la participación y compromiso de los asistidos, ya que sólo de esa forma es posible encontrar la solución que dé satisfacción a cada una de las familias que tutela. En efecto, ni la estrategia a seguir, ni las posibilidades de superación de la situación serán iguales para cada familia del Programa, ni puede imponerse al Gobierno que implemente, en cada caso, la solución “a medida” que requiere cada grupo familiar”.

Esto requiere por parte de la Administración de una capacidad suficiente de análisis y diagnóstico de los casos. No se trata simplemente de ser capaz de orientar a los ciudadanos y recibir e imprimirle trámite a las solicitudes. La capacidad de análisis y diagnóstico dependerá de la capacidad para crear un ambiente de confianza en el que puedan ponerse sobre la mesa las situaciones particulares, problemas, dificultades y potencialidades reales de cada caso. Esto requiere de tiempos de contacto, de conversación, de intercambios diferentes de los de la mera atención en permanencias.

Y en esta inteligencia, requiere igualmente de tener la capacidad suficiente de analizar la situación en su conjunto desde diversas perspectivas valorando potencialmente las posibilidades de incorporación al empleo (si es posible, cómo, en qué plazos, con qué pasos previos y a qué tipo de empleos), de mejora de las relaciones personales, familiares y sociales, y cómo juegan entre ellos estos diversos aspectos.

Una capacidad de diseño conjunto (entre el servicio de asistencia social y la persona interesada) de una serie de acciones y medidas pertinentes que contribuyan a configurar un trayecto hacia la incorporación social deseada. Se trata de partir de aquellas acciones que puedan mejorar y resolver problemas a corto plazo, e ir reconduciendo el itinerario a medida que se va avanzando.

Y, una capacidad de asistir el proceso mediante un contacto continuado, no meramente esporádico y administrativo. Esta compañía socioeducativa de las personas en incorporación deberá complementarse con una intervención social sobre su grupo familiar y los menores cuando las circunstancias así lo requieran.

Es que no se trata de otra cosa que de la manera de recuperar la dignidad del hacer, del capacitarse, del deber, es recuperar a toda esta población excluida. “Los deberes Sociales, Económicos y Culturales” no deben ser otra cosa que medios para recuperar la dignidad de toda esa clase que hoy se encuentra desganada, sin iniciativa, o mas aún sin posibilidades, otorgándoles además la posibilidad de que sus descendientes por contrario imperio crezcan en un hogar en que sus padres tienen responsabilidades, de esta manera hay un porcentaje mayor de que el chico o el adolescente se centre en ocupar su función en el grupo familiar que es el de ir a la Escuela Primaria o Secundaria, según el caso.

Lo precedentemente expuesto nos lleva a plantearnos a continuación el segundo aspecto descrito en la introducción de la presente ponencia y a desarrollarlo.

V. ¿Es el Poder Judicial el más idóneo para el monitoreo de los planes sociales?

A fin de configurar una opción superadora, no sólo se requiere conocer con detenimiento los casos y perfilar situaciones “tipo” y sus necesidades particulares, sino también conocer las capacidades de incorporación que ofrece el territorio (mercado de trabajo de la zona y oportunidades reales que ofrece –conocer las empresas y sus necesidades, no las estadísticas-) y pensar en el modo de optimizar el uso de los recursos que en ocasiones son mucho más abundantes de lo que parece.

Por ello, desde nuestra perspectiva, es conveniente favorecer la creación de proyectos de incorporación social, promovidos desde el “empuje” social y desde la Administración local.

Estos proyectos deberían integrar acciones de los siguientes tipos, de acuerdo con las características de la población a atender:

De apoyo social, utilizando fundamentalmente dispositivos de intervención familiar o de acompañamiento social de la red de servicios sociales, sin excluir algún programa propio del proyecto cuando sea imprescindible. En este terreno sería necesario asegurar el acceso a programas y servicios específicos de atención en función de los casos (guarderías/atención a infancia, salud mental, etc.).

De educación básica, utilizando los recursos del programa de educación básica de adultos (acceso a cursos existentes).

De formación para el empleo, orientadas hacia ocupaciones y empleos con salidas reales y adecuadas a los perfiles de las personas atendidas.

De experiencia laboral formativa utilizando para ello el empleo social protegido o fórmulas de contratación en prácticas.

De acceso a salidas laborales, por medio de la inserción laboral en empresas, de otros mecanismos de apoyo a la contratación, del acceso a empleos normalizados, de la puesta en marcha de proyectos de autoempleo o del acceso a estructuras de inserción.

Seguramente este tipo de políticas requieren instrumentos de seguimiento y de control distintos a los que el derecho tradicional nos tiene acostumbrados. La forma tradicional de control jurídico de las obligaciones del Estado o de los particulares es el litigio judicial. Sin embargo, esta manera puede que no sea el único medio eficaz o el medio más eficaz para monitorear el funcionamiento a mediano y largo plazo de estos sistemas en cuya evaluación es necesario tener en consideración muchas variables y resultados.

Adhiriendo a lo manifestado por Christian Courtis en su trabajo *“Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista”*, para este tipo de monitoreo, el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos proporciona fuentes de inspiración bastante útiles, ya que el tipo de técnicas o destrezas que están vinculados con el sistema de informes, y más precisamente con la elaboración construcción de contrainformes, informes alternativos o “informes sombra” por parte de organizaciones de la sociedad civil implica también desarrollar capacidades de monitoreo de acciones y resultados periódicos –es decir, capacidades relacionadas con el seguimiento y la evaluación de la eficacia de las políticas estatales destinadas a satisfacer derechos sociales dentro de plazos temporales determinados.

Algunos conceptos provenientes del derecho internacional de los derechos humanos, como el principio de progresividad (y la correlativa prohibición de regresividad) (Abramovich y Courtis, 2002, pp. 92-116) son una herramienta útil para los actores sociales que pretenden controlar una política pública.

Tal como expusimos precedentemente, para que ese concepto sea operativo, es necesario un seguimiento temporal que va bastante más allá de la denuncia de un caso concreto. Para llevar a cabo ese seguimiento hay que desarrollar algunas técnicas de monitoreo, tales como el empleo de indicadores de acciones y de resultado, el establecimiento de patrones de medida o la fijación de benchmarks (hitos o parámetros), capaces de medir el sentido y la eficacia de una política pública (Kirby 2003, pp. 325-346; y Tomasevski, 1995, pp. 389-401) (Cfr., Abramovich y Courtis, 2002 precedentemente citado)

Ignacio Agustín FALKE

Irene MARCÓ

Diagnóstico, conclusiones y recomendaciones.

En atención a lo desarrollado, creemos en primer lugar que debe hacerse especial hincapié en las siguientes cuestiones: 1) Que se ha pasado de una sociedad de pleno empleo, a la sociedad del desempleo; 2) La familia debe ser el núcleo de referencia en materia de Programas Sociales, en caso de ser una persona sola, claro está que el objeto del plan social en su caso debe versar sobre ella; 3) Entender que la exclusión social no es sólo la ausencia de medios económicos y que esto sólo puede ser o no uno de los tantos factores que determinen ese escenario; 4) No se debe entender a la implementación de Planes Sociales o Políticas Sociales como “asistencialismo”, sino que se debe atacar los orígenes estructurales determinantes de esa realidad; y 5) Las políticas sociales deben estar integradas con el resto de políticas económicas, culturales, etcétera, mas aún deben funcionar como rueda de auxilio de las políticas económicas para conseguir resultados positivos.

En segundo término, cabe decir que a causa de la desocupación por un largo período, la falta del tener que cumplir con un deber por parte de los jefes o jefas de hogar, el pertenecer a (como manifestamos en oportunidad de referirnos a los planes sociales) la población excluida de lo que podríamos denominar sistema económico –laboral, es algo que en muchos de los casos produce ni mas ni menos que un “desequilibrio familiar” teniendo como resultados hogares desarticulados, frecuentes cambios de domicilio y la manera de vivir poco armónica que predominan entre estos grupos producen indefectiblemente efectos regresivos sobre los niños y adolescentes que crecen en ese cuadro perteneciendo por “legado” a la clase de excluidos del sistema económico-laboral.

El estar sin trabajo, o el no trabajar, o mas aún el no tener ningún deber, por una gran cantidad de tiempo, por parte del padre o la madre, por un lado produce importantes cambios en cuanto a la conformación familiar, que van entre muchas otras, desde separaciones conyugales

hasta ampliación del grupo familiar debido al acopio habitacional, pasando por rupturas familiares siendo que los hijos se van a vivir con otros parientes por conveniencia económica; y por el otro lado, y casi inevitablemente la imagen desoladora o desalentadora que refleja la foto de ése hogar redunde forma negativa sobre niños y adolescentes.

Es por ello, que el tener una remuneración mayor o menor no hace a la dignidad de la persona. Lo que dignifica al hombre o a la mujer es cumplir con responsabilidades ganándose ese dinero con su esfuerzo. Esto no es otra cosa que la dignidad que además otorga el trabajo y permite a esa familia ya sea con más o menos dinero llevar una vida digna y con decoro. Es, en otras palabras, cambiar esa foto desalentadora que en muchos casos refleja al padre y la madre desalentados viviendo con apenas unos pocos pesos por un subsidio estatal sin hacer algo tendiente a cambiar esa realidad.

En tercer lugar, dado los diferentes abordajes que ofrece el presente trabajo, queremos dejar planteado el debate sobre: 1) Si en la actualidad los planes sociales que se implementan en la Ciudad cumplen con un principio rector en materia de Derechos Sociales, Económicos y Culturales como es el Principio de no regresividad, y 2) El control o monitoreo de los planes sociales pueden estar a cargo del Poder Judicial y/o dentro de propia Administración y/o organismos externos de control?

