



Trabajo y sociedad

ISSN: 1514-6871

Universidad Nacional de Santiago del Estero. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Instituto de Estudios para el desarrollo Social (INDES)

ETCHICHURY, Horacio Javier

El federalismo no es excusa: las provincias argentinas y los derechos sociales

Trabajo y sociedad, núm. 33, 2019, pp. 509-531

Universidad Nacional de Santiago del Estero. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Instituto de Estudios para el desarrollo Social (INDES)

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387361141026>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

UNEN 

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



El federalismo no es excusa: las provincias argentinas y los derechos sociales

Federalism is no excuse: Argentina's provinces and social rights

O federalismo nao é escusa: as provincias argentinas e os direitos sociais

Horacio Javier ETCHICHURY*

Recibido: 13.03.19

Recibido con modificaciones: 07.06.2019

Aprobado: 12.06.2019



RESUMEN

El presente artículo se propone demostrar que cada provincia argentina está obligada a respetar, proteger y satisfacer un amplio espectro de derechos sociales: los consagrados en su propia constitución local; los contenidos en la Constitución nacional y en tratados de igual jerarquía; los reconocidos en tratados sin rango constitucional; y los establecidos por normas dictadas por el Gobierno federal en ejercicio de facultades delegadas. Esta conclusión se sostiene en el principio de supremacía constitucional y en la habilitación del poder constituyente local. De esta forma, se rechaza el uso del federalismo como eximente de responsabilidades provinciales. Asimismo, el artículo remarca la importancia de reconocer el carácter vinculante de estos derechos al momento de diseñar y evaluar políticas sociales.

Palabras clave: derechos sociales; federalismo; constituciones provinciales

ABSTRACT

This article intends to demonstrate that each Argentinean province has a duty to respect, protect and fulfill a broad set of social rights. This includes rights enshrined in its local constitution; rights recognized in Argentina's constitution and international treaties ratified by Argentina, with or without constitutional rank; and rights established by federal authorities in use of powers transferred to them by the provinces. This conclusion is based in constitutional supremacy and provincial powers to enact local constitutions. The article rejects the use of federalism as an excuse to exempt Provinces from their duties with regard to social rights. In addition to that, the article stresses the relevance of these legally binding rights in connection with social policy design and analysis.

Keywords: social rights; federalism; provincial constitutions

RESUMO

Este artigo pretende demonstrar que cada província argentina deve respeitar, proteger e satisfazer um amplo espectro de direitos sociais: aqueles consagrados em sua própria constituição local; os contidos na

* Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Master of Laws (LL. M.), Yale University (Estados Unidos). Profesor Adjunto, Facultad de Derecho, UNC. Investigador Adjunto, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Director del Grupo de Investigación en Derechos Sociales (GIDES) [GidesCordoba.blogspot.com]. Correo electrónico: etchichury74@gmail.com. Agradezco especialmente los valiosos aportes efectuados por los pares revisores del presente artículo.

Constituição nacional e em tratados de igual hierarquia; aqueles reconhecidos em tratados sem hierarquia constitucional; e aquelas estabelecidas por regulamentos emitidos pelo governo federal no exercício de poderes delegados. O princípio da supremacia constitucional e o poder constituinte local seguram essa conclusão. Desta forma, o federalismo não é escusa para o não cumprimento provincial dos direitos sociais. O artigo também destaca a importância de reconhecer a natureza vinculante desses direitos ao projetar e avaliar políticas sociais.

Palavras - chave: direitos sociais, federalismo, constituições provinciais

SUMARIO

1. Introducción; 2. La forma federal argentina; 3. Los derechos sociales; 4. Derechos sociales en particular; 4.1. Derecho a la educación; 4.2. Derecho a la salud; 4.3. Derecho al vestido y a la alimentación; 4.4. Derecho a trabajar y a condiciones dignas de trabajo; 4.5. Derecho a la seguridad social; 4.6. Derecho al ambiente sano y derecho al agua; 4.7. Derecho a la ciencia y la cultura; 4.8. Derecho a la vivienda; 4.9. Derechos de la mujer; 4.10. Derechos de la niñez, la juventud, la ancianidad y la familia; 4.11. Derechos de las personas con discapacidad; 5. Principios de interpretación y aplicación; 5.1. La exigibilidad de los derechos sociales; 5.2. Obligaciones del Estado e indicadores aplicables; 5.3. Principios de universalidad, progresividad, no regresividad y razonabilidad; 6. Conclusiones; Bibliografía.

1. Introducción

Hoy colectivos sociales, organizaciones políticas, sindicatos, grupos y personas formulan muchas de sus demandas bajo el lenguaje de los derechos. La intemperie, el analfabetismo, la enfermedad, el hacinamiento y la explotación, por citar solo unos pocos males, ya no solo se denuncian como injusticias. Se las define como violación de derechos, y se interpela al Estado para que cumpla su compromiso de proteger y promover cada derecho afectado, invocando cláusulas de la Constitución Nacional (CN) y de tratados internacionales de igual rango.

Argentina ha adoptado la forma de Estado federal: existen diferentes niveles de autoridad, cada uno dotado de responsabilidades y competencias. Este principio organizativo puede justificarse como una vía para asegurar una democracia más cercana y participativa, donde las comunidades locales tengan mayor oportunidad de intervenir en la gestión de su realidad y de ejercer un control más próximo sobre las autoridades. Sin embargo, a menudo el federalismo ha servido de “excusa” –como advierte Clérico (2010: 104) en el área de salud– para que la Nación o las provincias intenten eximirse de cumplir sus obligaciones en materia de derechos, incluyendo a los derechos sociales. Así, el Gobierno federal alega que la competencia primaria para garantizar un derecho (la educación, la vivienda o la salud) corresponde a las provincias, por lo que se halla exento de tales deberes. Las provincias, en cambio, invocan su autonomía para no cumplir con derechos sociales consagrados en la CN o normas de igual jerarquía (Clérico, 2010: 95). En este juego argumental recíproco, cada persona puede quedar desamparada ante la violación de sus derechos: ni la Nación ni los gobiernos locales asumen prestamente sus responsabilidades¹.

Me concentraré aquí en uno de estos usos del federalismo como “excusa”: el dirigido a eximir a las provincias de sus deberes en materia de derechos sociales. Para ello, me propongo exponer las obligaciones de los Estados provinciales en materia de derechos sociales, bajo el marco de la federación argentina. Lo haré analizando de manera sistemática las normas pertinentes de la CN y tratados de igual jerarquía, además de una constitución provincial a la que utilizaré como ejemplo, con el auxilio de fuentes doctrinarias y jurisprudenciales. A partir de esa sistematización (Nino, 1980: 342-344; Cruz Parceró, 2006: 19-20), entendida como la puesta en relación armónica de las normas involucradas y la descripción de las consecuencias lógicas de esos enunciados, el objetivo es presentar las obligaciones que tienen los Estados provinciales en materia de derechos sociales, además de aportar algunas pautas centrales para la interpretación y aplicación de estos derechos.

De esta forma, demostraré que el federalismo que nos rige no exige a las provincias de su deber de garantizar derechos sociales. Por el contrario, les asigna responsabilidades significativas. En la reflexión

¹ Dulitzky (2013: 1657) también señala que el federalismo es empleado -tanto por los Gobiernos federales como por los locales- a modo de justificativo del incumplimiento de tratados internacionales de derechos humanos.

sobre este tema, ha sido valioso el aporte de Clérico (2010), quien argumentó que para el caso del derecho a la salud de personas con discapacidad, las provincias debían cumplir con el mínimo que hubiera fijado el Congreso nacional. Este artículo tiene un objetivo más amplio: aclarar –a la luz de la organización federal argentina– las obligaciones de los Estados provinciales respecto a todos los derechos sociales (no solo el derecho a la salud) y para todas las personas (incluyendo a aquéllas con discapacidad). También he tenido en cuenta el aporte de Treacy (2013), quien revisa la distribución de competencias en materia de salud, concentrándose en las obligaciones del Estado federal a partir del articulado de la CN; no se analizan allí las derivaciones del derecho local. Dulitzky (2013), por su parte, revisa si los tratados internacionales resultan vinculantes para las provincias argentinas, unidades subnacionales que carecen de personería jurídica internacional. No suma en su análisis las normas de derecho constitucional local y federal. He intentado, en mi trabajo, integrar las contribuciones de estos autores.

Caracterizar estas obligaciones provinciales de diversa fuente podrá ser útil –a mi juicio– para impugnar el uso del federalismo como pretendido eximente, y también para dar fundamentos jurídicos al diseño, revisión y crítica de las diversas políticas provinciales en materia de derechos sociales; a la vez, permitirá a los operadores jurídicos locales construir versiones amplias de los derechos en juego, combinando las distintas piezas que el orden jurídico argentino provee².

A la vez, resulta importante aclarar el alcance del presente trabajo. No tengo aquí como objetivo revisar el nivel de cumplimiento material o vigencia efectiva de los derechos sociales en las provincias o el país. No busco definir si el Estado nacional o los entes locales tienen mayor eficacia en esta área. Tampoco propondré mecanismos para asegurar el respeto de las normas aplicables, en ninguno de los niveles de gobierno.

Mi finalidad es contribuir –desde la disciplina del derecho– al abandono de un planteo jurídico que utiliza al federalismo como clave para justificar el incumplimiento de los derechos sociales (en este caso, respecto de las provincias); al mismo tiempo, me propongo aportar fundamentos para presentar con mayor claridad el espectro de obligaciones jurídicas de los Estados provinciales en esta materia. Cabe destacar que alcanzar estos objetivos no necesariamente implicará una mejora o avance en el plano fáctico.

2. La forma federal argentina

Tras una guerra civil de casi cincuenta años, Argentina adoptó una Constitución federal. En general, se explica ese enfrentamiento a partir de la disputa sobre cómo distribuir el poder en el territorio (Dalla Via, 2004: 654). En esta versión, el federalismo favorecía la descentralización espacial mientras que el unitarismo prefería concentrar el poder en una sede geográfica. Incluso se llega a decir que nuestro país, por su superficie, está destinado a ser una federación³.

Quizá es más adecuado analizar esa larga guerra poniendo el foco en los grupos humanos. Así, no importa cómo se difunde el poder en una superficie, sino que la pregunta se puede formular así: ¿Qué comunidades serán reconocidas como sujetos políticos? ¿Qué facultades tendrán? ¿Qué recursos podrán manejar? El federalismo se distingue por reconocer distintos grupos con capacidad de decisión. Hay más de un nivel de gobierno que puede elegirse por separado y que puede actuar sobre un mismo territorio definido (Abal Medina, 2010: 189). Quien habita la provincia de Córdoba, por ejemplo, integra al menos dos grupos reconocidos como sujeto político: el pueblo de Córdoba y el pueblo de la Nación Argentina. Cada uno ejerce poder constituyente y tiene atribuciones y facultades. En un país unitario, hay un solo cuerpo político con esa capacidad: el pueblo de la Nación.

La fórmula aceptada quedó escrita -entre otros- en los artículos 1, 5, 6, 31, 75 inc. 12, 121 y 122 de la Constitución⁴. Se trata de un federalismo “integrativo” (Hernández, 2009: 16), esto es, la Nación es -al menos en la fórmula constitucional- el resultado de la unión y la voluntad de las provincias, que le confieren un conjunto de atribuciones y se reservan todas las demás (art. 121). Entre ellas, la facultad de dictar su propia constitución y elegir sus autoridades (art. 122). Sin embargo, esa constitución debe ajustarse a ciertas

² Arballo (2011: 281), al igual que Álvarez y Guiñazú (2013: 2329), describen la reticencia de los tribunales locales a emprender esta clase de lecturas conjuntas de las fuentes aplicables.

³ Juan Bautista Alberdi (1979 [1852]: 82) cita “las distancias enormes y costosas que separan unas Provincias de otras, en el territorio de doscientas mil leguas cuadradas” como un antecedente de la federación. Pero en rigor la extensión no es un factor que necesariamente conduzca al federalismo. Hay Estados federales con superficie muy pequeña, tales como Suiza, las Islas Comoros, Austria y San Cristóbal y Nieves; por otra parte, Kazajistán tiene una gran extensión y es unitario.

⁴ En el texto aprobado por la reforma de 1860, los números correspondientes son 5, 6, 31, 67 inc. 11, 104 y 105. Pese a la variación numérica, los textos no cambiaron en las reformas posteriores.

pautas (art. 5); en caso de incumplimiento, la federación tiene la posibilidad de intervenir la provincia (art. 6). Además, la CN tiene la máxima jerarquía, prevaleciendo sobre las normas provinciales que se le opongan. A esto se denomina principio de supremacía federal (art. 31). También corresponde al Gobierno federal dictar los códigos de fondo (civil, penal, del trabajo, de minería), pero su aplicación concreta se hará por los tribunales locales (art. 75 inc. 12).

En síntesis, cada Constitución provincial se subordina a la Constitución y tratados de igual jerarquía (CN, art. 75 inc. 22) a los tratados previstos en los incisos 22 y 24 del art. 75, a las leyes nacionales y a las normas del Gobierno federal dentro de sus competencias (Bidart Campos, 1996: 440). Pero hay que tener presente que, en las áreas de su competencia (las no delegadas al Gobierno federal) las provincias mantienen la primacía normativa (Hernández, 2009: 332).

Existen, entonces, tres tipos de facultades: 1) las exclusivas del Gobierno Federal (como la defensa exterior, la emisión de moneda y la sanción de los códigos de fondo –civil, penal, laboral, etcétera–); 2) las exclusivas de las provincias (darse su propia organización política dentro de ciertos márgenes, adoptar códigos de procedimiento judicial); y 3) las concurrentes, esto es, áreas donde tanto la Nación como la Provincia pueden actuar (especialmente, en la promoción social y el fomento económico).

De acuerdo al art. 5 de la CN, las constituciones provinciales deben –entre otras condiciones– concordar con “los principios, declaraciones y garantías” de la CN. Aquí se incluyen los derechos reconocidos a las personas. Hay autores, como Badeni (2006: 374) o Sola (2006: 861) que consideran “innecesaria” o irrelevante la reiteración de derechos en las constituciones provinciales. Sin embargo, un listado provincial de derechos solo podría considerarse superfluo si coincidiera textual y literalmente con el conjunto adoptado por la Constitución federal. En los hechos tal identidad no existe, para ninguna provincia.

Por lo general, las constituciones locales contienen –según señala Arballo (2011: 281)– un “alto nivel de definición de derechos”, incluso “nominalmente superior de los de nivel federal”. Sin embargo, el mismo autor destaca que este elenco de derechos sufre un “vaciamiento conceptual”: en general, se los interpreta como reiteración de sus homólogos previstos en la CN. Esto hace perder de vista los aportes singulares del derecho público provincial, la riqueza normativa generada por el ejercicio del poder constituyente local nutrido por la experiencia histórica de cada comunidad. Por ello, cabe recordar lo afirmado por la Corte Suprema en “Bruno” (1988): las constituciones locales no necesitan ser “una copia literal o mecánica, ni una reproducción más o menos exacta e igual” de la CN.

Precisamente, una adecuada revisión de las obligaciones provinciales en materia de derechos sociales exige tomar en cuenta los derechos consagrados en las constituciones locales, destacando sus elementos específicos que van más allá de lo fijado en la norma suprema federal⁵. De esta forma la autonomía provincial no es un instrumento para eludir obligaciones derivadas de derechos, sino para ejercer un autogobierno destinado –entre otros objetivos– a poner en vigor los derechos consagrados a nivel federal y otros nuevos.

De lo expuesto hasta aquí, puede concluirse que cada provincia está obligada a garantizar un conjunto de derechos:

(a) los consagrados en su propia constitución provincial, como resultado del ejercicio de su autonomía. Varios de ellos no están contenidos en la CN, ni siquiera con fórmulas similares⁶.

(b) los reconocidos en la CN y en tratados de igual jerarquía, ya que contra ellos resulta inoponible la noción de autonomía. En efecto: el reconocimiento de derechos en la CN se hizo por voluntad de las provincias reunidas en el congreso constituyente (y en las convenciones reformadoras posteriores). Al consagrar derechos, la CN no solo impone límites al Gobierno federal, sino también a las unidades subnacionales. Ningún nivel de autoridad puede –por acción u omisión– violentar esos derechos, según el ya citado principio de supremacía constitucional (CN, art. 31).

(c) los que surgen de tratados internacionales de derechos humanos sin jerarquía constitucional, también en virtud del art. 31 de la CN, que confiere carácter supremo a los tratados; su celebración es facultad delegada por las provincias a la Nación.

Dulitzky (2013) sostiene que las provincias argentinas están obligadas a cumplir las cláusulas de

⁵ Hay algunas cláusulas de las constituciones provinciales que parecen regresivas a la luz del bloque de constitucionalidad federal. Por ejemplo, la definición de familia consagrada en la constitución chaqueña: “la unión de hombre y mujer” (art. 35), incompatible con el Código Civil y Comercial de la Nación. O la atribución que la constitución sanjuanina reconoce al Gobernador para detener personas hasta por dos días (art. 189 inc. 15), violatoria del art. 18 de la CN.

⁶ Por ejemplo, Misiones admite en su constitución (art. 13) el derecho de sus habitantes de “tener y llevar armas para su defensa personal”.

tratados internacionales de derechos humanos (tengan o no jerarquía constitucional). Desde la perspectiva del derecho internacional, funda esa obligación en las cláusulas que impiden a los Estados parte invocar su distribución interna de competencias para evadir el cumplimiento de un tratado. En cuanto al punto de vista del derecho argentino, el carácter vinculante de los tratados respecto de las provincias ha sido reconocido - explica Dulitzky (2013: 1674)- en una larga línea de casos de la CSJN, en la que se destaca “Verbitsky” (2005).

Por otra parte, algunas constituciones provinciales expresamente reconocen los derechos consagrados en los tratados internacionales suscriptos por el Gobierno federal⁷.

(d) los contenidos en normas sancionadas por el Gobierno federal en ejercicio de facultades delegadas a la Nación⁸. Por ejemplo, Clérico (2010: 105-106) señala que el Congreso puede “fijar el piso de protección del derecho a la salud para las personas con discapacidad”, debido a que el inciso 23 del art. 75 habilita al Legislativo federal a adoptar medidas de acción positiva a favor de ese grupo (entre otros)⁹.

El orden de la anterior enumeración no implica un orden de prelación: los cuatro conjuntos de derechos generan simultáneamente deberes para el Estado local. El componente (a) es el único que varía de una provincia a otra¹⁰.

En los próximos apartados, me propongo exponer –a partir de lo planteado hasta aquí– cómo se definen las obligaciones de los Estados provinciales en materia de derechos sociales, en el marco del federalismo argentino. Para presentar de modo más claro cómo se produce la acumulación de derechos de fuente local y federal, utilizaré una constitución provincial como ejemplo. Así podré mostrar –con referencias a artículos concretos– el alcance de las obligaciones de un Estado provincial en particular. El mismo ejercicio puede llevarse a cabo con las demás normas supremas locales. Emplearé la Constitución provincial de Córdoba (CPC), que incluye un amplio conjunto de cláusulas sobre derechos sociales adoptadas en 1987. Resulta de interés interpretativo poner en juego las normas de la CN reformada en 1994 con un texto local no influido por ese evento.

3. Los derechos sociales

Entramos ahora a considerar un grupo de derechos, los denominados “sociales” (o “económicos, sociales y culturales”, en los tratados internacionales impulsados por Naciones Unidas). No se trata, aclaran Martínez Pisón (1998) y Quiroga Lavié (2000), de derechos “no-individuales”. En los debates argentinos, la expresión “derechos sociales” suele tomarse como equivalente de “derechos económicos, sociales y culturales”. Otras denominaciones parecen desaconsejables. “Derechos prestacionales” no es adecuado, ya que hay derechos sociales que no implican una actividad del Estado (por ejemplo, las libertades sindicales o el derecho de huelga). Tampoco conviene la denominación “derechos de los trabajadores”: algunos derechos están reconocidos a toda persona, independientemente de su situación laboral. La expresión “derechos de igualdad” deja de lado otra dimensión importante: la libertad “real” o “material”, la autonomía de la persona (Martínez de Pisón, 1998: 108-110).

¿Cómo llegaron estos derechos a la CN y a la CPC? Se incorporan a la CN a través de tres procesos de reforma. El primero, llevado a cabo en 1949, introduce un artículo que consagraba los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, y de la educación y la cultura. La dictadura iniciada tras el golpe militar de 1955 deroga esa constitución por proclama¹¹ y restaura la anterior. Por ello, ninguno de los textos sancionados en 1949 tiene vigencia hoy. A los pocos meses de la proclama, el gobierno militar convoca -sin

⁷ Sin embargo, no lo hacen de modo uniforme. Por ejemplo, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en su art. 11. En tanto, el art. 14 de la Constitución del Chaco hace un reconocimiento similar, pero solo respecto de los tratados dotados de jerarquía constitucional federal según el art. 75 inc. 22 de la CN. Neuquén solo menciona a los tratados con referencia a las personas con discapacidad (art. 50) y a la definición de sustancias sicotrópicas (art. 32).

⁸ Arballo (2013: 1644-1649) explica –con referencia al derecho a la salud– que también prevalecen las reglamentaciones dictadas por el Gobierno federal en el ejercicio de facultades concurrentes, cuando surge un conflicto inconciliable entre el ejercicio que cada nivel de gobierno lleve adelante.

⁹ En el presente trabajo, como ya señalé, intentamos definir también las obligaciones provinciales respecto de temas y grupos no alcanzados por el citado inciso 23.

¹⁰ Si bien se trata de elementos excepcionales, hay que recordar que los arts. 31 y 121 de la CN prevén la posibilidad de que ciertas provincias, al tiempo de su incorporación, se hayan reservado facultades especiales; por lo tanto, para algunas de ellas podrían no ser de aplicación alguna parte de los derechos agrupados en (b), (c) y (d). El Pacto de San José de Flores (1859) ofrece un ejemplo respecto de la provincia de Buenos Aires.

¹¹ La proclama se dictó el 27 de abril de 1956; véase Sagües (1999: 219).

respetar el procedimiento del art. 30 de la CN, y con el justicialismo proscripto- una nueva convención para modificar el texto constitucional.

La reforma de 1957 incorpora el art. 14 *bis*, hoy vigente. Allí se consagran los derechos de las personas que trabajan, los derechos de los gremios y el derecho a la seguridad social. El tercer proceso de reforma tiene lugar en 1994. Allí se le da jerarquía constitucional a varios tratados internacionales, incluyendo la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PDESC), la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDM), y la Convención de los Derechos del Niño (CDN)¹². Estos instrumentos consagran no solo derechos laborales, sino también el derecho a la salud, a un nivel de vida adecuado, a la vivienda, a la alimentación, al vestido, a la educación, a la participación en la vida cultural y a beneficiarse del progreso científico, entre otros. Varios de estos tratados cuentan, además, con organismos internacionales de seguimiento y control. Integrados por expertos, estos cuerpos emiten periódicamente informes sobre el nivel de cumplimiento que cada país alcanza respecto de un tratado; también elaboran documentos que interpretan o aclaran el sentido de cláusulas contenidas en la convención respectiva. Así, por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) de Naciones Unidas supervisa la implementación del PDESC. Sus Observaciones Finales (OF) describen el grado de avance de cada país en el cumplimiento del Pacto, mientras que las Observaciones Generales (OG) aportan elementos conceptuales¹³. El Comité de los Derechos del Niño cumple la misma función respecto de la CDN; la CEDM es monitoreada por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

Por otra parte, la misma reforma de 1994 estableció el principio de la igualdad *real* de oportunidades y de trato, contenido en el art 75 inc. 23; esa cláusula habilita también –como ya se señaló– al Congreso a tomar medidas de acción positiva a favor de ciertos grupos, mencionando expresamente a las mujeres, los ancianos, los niños y las personas con discapacidad. De esta forma vino a completarse la igualdad *formal* ante la ley, consagrada desde 1853 en el art. 16 de la CN¹⁴.

Algunas constituciones provinciales incorporaron derechos sociales a su articulado años antes de 1949, anticipándose a las normas nacionales y reflejando el paso de un modelo de Estado liberal hacia uno más intervencionista en lo económico y orientado a la integración en lo social. Esa tendencia continuó con la adopción de las constituciones de las provincias “nuevas” (como Misiones, Chaco, Santa Cruz, Chubut, etcétera) en la década de 1950 y se profundizó tras el retorno de la democracia en 1983, con los procesos de modificación de las leyes supremas de varias provincias¹⁵.

En Córdoba, la inserción de derechos sociales se inició recién en 1949, pero de modo indirecto. La Convención reformadora nacional dispuso –en la cláusula transitoria quinta– que cada Legislatura provincial funcionara excepcionalmente como Convención provincial constituyente, a fin de adaptar las constituciones locales al nuevo texto federal, fijando un plazo para hacerlo de 90 días. Córdoba tuvo entonces una nueva constitución, cuyo art. 39 remitía a los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura consagrados en la norma federal. Tras el golpe de 1955, también la CPC de 1949 quedó derogada. Se restauró la de 1923, que omitía los derechos sociales, salvo la referencia a la educación primaria gratuita en el art. 83 inc. 11.

En 1987, la provincia de Córdoba se sumó a esa corriente reformista que llevó a modificar las normas supremas de diferentes distritos. Esta vez la labor fue llevada a cabo por una convención especial que introdujo una amplia serie de cambios al texto de 1923. Allí ingresaron derechos sociales en el articulado. Algunos se hallan en un capítulo titulado “Derechos personales” (art. 19); otros, bajo el título “Derechos Sociales” (arts. 23 al 29); otros aparecen como derechos en el apartado “Políticas especiales del Estado” (arts. 54 al 76)¹⁶.

Además, la reforma de 1987 estableció en el art. 1 de la constitución local que Córdoba es un “Estado Social de Derecho”. No se trata solo de un Estado sujeto a las normas, sino además comprometido con los derechos sociales¹⁷. Esta definición también sirve de guía para la interpretación de las diferentes cláusulas

¹² Como se explica más adelante, a partir de diciembre de 2014 también está dotada de jerarquía constitucional la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

¹³ Hasta el momento (junio de 2019), el Comité ha emitido 24 OG destinadas a interpretar diferentes derechos consagrados en el Pacto. Respecto de Argentina, la última Observación Final fue emitida en octubre de 2018.

¹⁴ Véase Rossetti (2010a); y también Álvarez (2010).

¹⁵ Véase Montbrun (1997) y De María Massey de Ferré (1989).

¹⁶ Una reforma posterior, en 2001, cambió el sistema bicameral por el unicameral, pero no modificó el elenco de derechos.

¹⁷ La Constitución de Chubut caracteriza a la provincia como “un Estado social de derechos” (art. 1); La Rioja incluye

(Belisle, 2006). También debe atenderse –para delinear el perfil de Estado Social de Derecho– al art. 67, donde se establece que “la economía está al servicio del hombre”, y que “el capital cumple una función social”. La propiedad privada, si bien es inviolable, tiene su ejercicio limitado por “la función social que debe cumplir”. Esto coincide con la formulación que presenta la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), dotada de jerarquía constitucional: ella subordina el uso y goce de la propiedad “al interés social” (art. 21).

4. Derechos sociales en particular

Podemos ahora presentar un panorama de los derechos sociales que tiene toda persona habitante de Córdoba, como resultado de la suma de ambas constituciones.

4.1. Derecho a la educación

Según el art. 5 de la CN, las constituciones provinciales deben garantizar la “educación primaria”¹⁸. Tanto la CN (art. 14) como la CPC (arts. 19.4 y 60) consagran el derecho a “enseñar y aprender”. El art. 13 del PDESC explicita el derecho a la educación, incluyendo enseñanza primaria, secundaria y superior. La gratuidad de la educación pública estatal (sin distinción de niveles) está fijada en el art. 75 inc. 19 de la CN y en el art. 62.5 de la CPC, que asegura además el carácter “asistencial” de la enseñanza pública estatal. En el caso de la niñez, el Estado está obligado a adoptar medidas para reducir la deserción (art. 28 de la CDN).

La CEDM, por su parte, prevé derechos específicos para la mujer en materia educativa. En ese sentido, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para eliminar los estereotipos femeninos y masculinos en todos los niveles de enseñanza y en los materiales y métodos educativos empleados, como así también garantizar la reducción de la tasa de abandono de estudios por parte de las mujeres y el acceso al asesoramiento sobre la planificación familiar (art. 10).

4.2. Derecho a la salud

En su art. 12, el PDESC consagra el derecho de toda persona “al más alto nivel posible de salud física y mental”. La CPC enumera este derecho (art. 19.1) y lo profundiza al definirlo como “el derecho al más completo bienestar psicofísico, espiritual, ambiental y social” (art. 59), provisto a través de un sistema de salud de cobertura universal (también exigida por el art. 12 del PDESC), que incluye desde la promoción hasta la rehabilitación, con participación del individuo, los sectores interesados y la comunidad.

Existen, además, en virtud del art. 24 de la CDN y del art. 12 del PDESC, obligaciones específicas para el Estado: reducir la mortalidad y la mortalidad infantil, asegurar el desarrollo sano de los niños (incluyendo la provisión de alimentos nutritivos y agua potable), garantizar la atención sanitaria prenatal y posnatal a las madres, mejorar el medio ambiente y la higiene del trabajo en todos sus aspectos, además de prevenir y tratar las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole. Si un niño o una niña cumplen internación en cualquier institución por razones de salud, corresponde un examen periódico de su situación para evaluar el tratamiento aplicado y todas las condiciones de su internación (art. 25 de la CDN).

El derecho a la salud ha sido reconocido por la CSJN en numerosos fallos. En “Asociación Benghalensis” (2000) reconoció la obligación estatal de brindar el tratamiento correspondiente a todas las personas portadoras de VIH. En el mismo sentido, en “Campodónico” (2000), determinó que el Estado está obligado a proveer medicación y tratamiento incluso si la provincia o la obra social no cumplen con su deber de prestación. Esta posición que privilegia el derecho a la salud por sobre las cuestiones de competencia burocrática está modificándose recientemente.

4.3. Derecho al vestido y a la alimentación

En el art. 11 del PDESC se reconocen los derechos de toda persona al vestido y a la alimentación. El

el carácter social en su definición (art. 2). Salta se presenta como una “democracia social de derecho, basada en el trabajo de personas libres, iguales y solidarias” (art. 1 de la constitución aprobada en 2008).

¹⁸ En el texto aprobado en 1853, esa educación debía ser “gratuita”. La convención reformadora de 1860 eliminó esa palabra. Susana Cayuso (2006: 54) afirma que fue Domingo F. Sarmiento quien impulsó la modificación.

primero ha merecido hasta ahora escasa atención por parte del Comité y de la academia, pero no es difícil deducir la importancia de garantizar este derecho como parte de “un nivel de vida adecuado” garantizado por el Pacto (James, 2008). El vestido no es solo necesario para preservar la salud, sino también la intimidad y la dignidad de la persona. Se derivan, como en todo derecho humano, obligaciones para el Estado. En el caso del derecho a la alimentación, el Comité DESC lo ha definido como el derecho a “la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada”, y a “la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos”¹⁹. No se reduce a brindar un conjunto restringido de nutrientes, sino que deben atenderse a la adecuación según las condiciones de cada persona y las pautas culturales vigentes. La CSJN reconoció este derecho en la causa “Rodríguez” (2006), al ordenar -como medida cautelar- la provisión de alimentos a una niña y un niño, cuya madre había solicitado esta protección debido a su situación de extrema pobreza.

4.4. Derecho a trabajar y a condiciones dignas de trabajo

Toda persona tiene, según el art. 6 del PDESC, el derecho a trabajar, que comprende “tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado”. En una línea similar, el art. 54 de la CPC consagra al trabajo como un derecho. No se trata, simplemente, de no interferir con la búsqueda de empleo que hagan las personas o de crear condiciones que hagan más fácil conseguir un trabajo. El Estado no puede solamente confiar en la evolución propia de la economía como fuente de nuevos puestos. Existe un deber estatal de actuar, con mayor o menor vigor, para alcanzar el pleno empleo, entendido como la situación en la que toda persona tenga un trabajo que pague un salario adecuado²⁰; debe tomar las medidas para alcanzar “la ocupación plena y productiva” de los habitantes (se usan esas mismas palabras en PDESC, art. 6.2 y en la CPC, art. 54), y para brindar orientación y formación técnico-profesional (PDESC, art. 6.2). En general se toma como la medida más avanzada la denominada “estrategia keynesiana”, que Estados Unidos siguió para salir de la crisis de 1929. Consiste en estimular al sector privado para que allí surjan los puestos de trabajo. Sin embargo, hay quienes sostienen que no puede excluirse la creación directa de empleos por parte del Estado, tal como se propuso –precisamente– en el inicio del *New Deal*, el programa económico del presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt. El informe que le presentó en 1935 el Comité de Seguridad Económica sugiere al entonces presidente que el Gobierno debe lograr el “empleo asegurado –a través de la estimulación del empleo privado y la provisión de trabajos públicos para los trabajadores capaces que no puedan ser contratados por la industria en un período determinado”; este empleo público debe estar adecuadamente planificado (Committee on Economic Security, 1935). Tal medida supone considerar al desempleo no como el resultado de falta de capacitación o de voluntad en la persona desocupada, sino – simplemente– como una situación económica en la que no hay suficientes puestos de trabajo para la población existente. Además, la creación estatal de empleo provee un mecanismo que puede reclamarse judicialmente en caso de incumplimiento (Harvey, 2007: 122, 139).

Pero no se trata de cualquier empleo, sino que debe cumplirse también con el derecho humano a las condiciones dignas de trabajo. Los arts. 7 y 8 del PDESC, el art. 14 *bis* de la CN y los arts. 23 y 54 de la CPC consagran los derechos a:

a) Un salario “justo” que asegure “como mínimo [...] condiciones de existencia dignas” para quien trabaja y su familia, lo cual incluye alimentación, vestido, educación, vivienda, salud y “un nivel de vida adecuado”, según lo exige el art. 11 del PDESC²¹. A la vez, la persona que trabaja tiene derecho “al bienestar y al mejoramiento económico” (CPC, art. 23.2). Debe pagarse igual salario a quienes realizan tareas iguales, sin discriminación alguna. Esta pauta se dirige, especialmente, a combatir el pago de sueldos más bajos a la mujer trabajadora (art. 11 de la CEDM).

b) La inembargabilidad de la indemnización laboral, y de una parte sustancial del salario, jubilación o pensión (CPC, art. 23.5).

c) La seguridad y la higiene en el lugar de trabajo, con condiciones “dignas y equitativas”.

d) La igual oportunidad de ser ascendido, solo en virtud del tiempo de servicio y la capacidad.

e) El descanso y las vacaciones periódicas pagos, una jornada limitada razonablemente²², y el disfrute

¹⁹ OG 12 (1999), parág. 8.

²⁰ Ciertos economistas sostienen, en contra de este derecho, que debe haber un nivel de desempleo “suficiente” para evitar presiones inflacionarias; para una evaluación crítica de esa postura, véase Harvey (2002: 405, 468).

²¹ El Estado nacional, por su parte, está obligado (art. 14 *bis* de la CN) a fijar el salario mínimo, vital y móvil.

²² El art. 23.3 de la CPC establece que en Córdoba la jornada laboral máxima es de 44 horas semanales. Esto contradice

del tiempo libre.

f) La participación en la gestión de las empresas públicas (CPC, art. 23.8)²³.

g) La estabilidad en el empleo público.

h) La protección contra el despido arbitrario, entendida en general como el derecho a una indemnización por el despido sin causa, aunque ciertos autores sostienen que debe leerse como un principio de estabilidad incluso en el empleo privado (Orsini, 2012).

i) La gratuidad en los trámites administrativos o judiciales referidos a cuestiones laborales, previsionales y gremiales.

j) La aplicación, en caso de dudas, de la norma más favorable al trabajador o la trabajadora.

El derecho a un trato digno excluye, por ejemplo, revisiones o requisas vejatorias o que afecten la intimidad de las personas; o sanciones por conductas que pertenecen al ámbito privado de quien trabaja (Mazzoco, 2013: 308-310).

En el caso de los empleados públicos, el derecho a la estabilidad significa que solo se puede despedir con causa acreditada mediante un sumario. A diferencia del empleo privado, aquí la indemnización no permite el despido sin causa. Así lo reconoció la CSJN en el caso “Madorrán” (2007) al invalidar un convenio del personal de Aduana porque permitía el despido sin causa con pago de indemnización, contradiciendo la garantía constitucional de estabilidad.

La CEDM incluye, además, medidas que el Estado debe tomar para garantizar la efectividad del derecho de la mujer a trabajar: entre ellas, prohibir el despido por embarazo; implantar la licencia de maternidad sin pérdida del empleo ni la antigüedad; y suministrar servicios sociales de apoyo para que padres y madres puedan combinar sus responsabilidades familiares con las laborales y políticas (art. 11).

Cada persona que trabaja goza también de derechos gremiales, que incluyen la facultad de afiliarse o no afiliarse a organizaciones sindicales libres y democráticas para la defensa de intereses laborales y profesionales. En el caso “Álvarez” (2010), la CSJN reconoció este derecho: ordenó la reincorporación de trabajadores despedidos en virtud de su actividad sindical, invocando -entre otros fundamentos- el “derecho a trabajar”, analizado en la OG 18 (2005) del Comité DESC. Tanto la CN como la CPC reconocen el derecho a ser dirigente o representante gremial, con todas las garantías necesarias para cumplir adecuadamente su función²⁴. Los sindicatos tienen derecho a celebrar convenios colectivos de trabajo, y a recurrir a la conciliación y el arbitraje.

El derecho de huelga está también reconocido. Mientras el art. 14 *bis* de la CN y en el art. 23 de la CPC lo establecen como un derecho de los gremios, el art. 8 del PDESC parece consagrarlo como un derecho de cada persona. En “Orellano” (2016), la CSJN resolvió –a partir de la interpretación del artículo 14 bis de la Constitución Nacional y sin tener en cuenta la Observación General 23/2016 del Comité DESC– que la titularidad del derecho a declarar una huelga no pertenece al trabajador en forma individual ni a grupos informales de trabajadores, sino solo a las asociaciones profesionales o sindicatos, sin importar su representatividad; basta que hayan cumplido con el requisito de la inscripción. El Congreso nacional define cuáles son los denominados “servicios esenciales” que deben garantizarse mínimamente aun en caso de huelga. La ley 25.877 define como esenciales: 1) los servicios sanitarios y hospitalarios, 2) la producción y distribución de agua potable, energía eléctrica y gas y 3) el control del tráfico aéreo. La lista puede ampliarse excepcionalmente, pero hacerlo es facultad del Gobierno federal (ni la Provincia ni los municipios pueden agregar servicios a la lista).

La Provincia ejerce el control del cumplimiento de todos los derechos de las personas que trabajan y de sus organizaciones, ejerciendo el llamado “poder de policía” (es decir, de control) laboral (CPC, art. 54).

4.5. Derecho a la seguridad social

En una visión general, la seguridad social es la acción estatal -a través de intervenciones económicas, técnicas o administrativas- destinada a proteger a las personas contra riesgos sociales, económicos, de

la ley 11.544, donde el máximo es de 48 horas. En general, se considera que la ley nacional prevalece, salvo para los empleados del Estado provincial.

²³ El art. 14 *bis* de la CN reconoce además el derecho de las personas que trabajan a la “participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección”. La norma local implica entonces un derecho adicional para el personal de las empresas públicas: participar en la “gestión”.

²⁴ Esta protección se extiende incluso a representantes que no formen parte del sindicato con personería gremial. Así lo resolvió la CSJN en “Rossi” (2009).

enfermedad o biológicos (Aldao y Clérico, 2011: 171-172). Está reconocido como un derecho de toda persona en el art. 9 del PDESC, incluyendo el seguro social. En general, esto significa que debe preverse un sistema para que cada individuo afectado por distintos hechos de la vida personal, familiar o social reciba una cobertura para afrontar el evento con dignidad. Esto abarca situaciones como la vejez, el desempleo, la enfermedad, la muerte, la discapacidad, la maternidad o la adopción, según se consagra en el art. 23.6 de la CPC. El art. 14 *bis* de la CN establece que la seguridad social será “integral e irrenunciable”. Añade que el seguro social obligatorio estará a cargo de entidades nacionales o provinciales, administradas “por los interesados con participación del Estado”; una garantía similar se halla en los arts. 23.7 y 55 de la CPC. En Córdoba, el sistema de seguridad social debe basarse en los principios de “solidaridad contributiva, equidad distributiva, accesibilidad, integralidad e irrenunciabilidad de beneficios y prestaciones” (art. 55 de la CPC).

Una cláusula de interés se halla en el segundo párrafo del art. 125 de la CN. Incorporada en la reforma de 1994, esta cláusula reconoce la facultad provincial de mantener cajas previsionales propias (para sus empleados, o autorizando otras para las asociaciones profesionales). Generó discusiones en el seno de la Convención. Pocos meses antes, el Congreso había aprobado la conversión del sistema previsional de reparto en uno mixto²⁵. Coexistirían el esquema de reparto y uno nuevo, de capitalización individual. Además de permitir una reducción en el gasto público²⁶, ese sector privado captaría el ahorro personal a fin de ampliar el mercado de capitales doméstico (Palermo y Novaro, 1996: 401; Rapoport *et al.*, 2000: 994). Con ese mismo objetivo, el Gobierno nacional de entonces impulsaba la transferencia de las cajas provinciales hacia el sector privado. Muchos sectores resistían el traspaso²⁷ y lograron que la Convención incluyera alguna protección en el nuevo texto constitucional, pese a que el art. 14 *bis* desde 1957 ya permitía a las provincias contar con organismos previsionales propios (Gelli, 2005: 1014; Cayuso, 2006: 410).

Las jubilaciones y pensiones deben cubrir todas las necesidades vitales, al igual que el salario. Deben, además, ser móviles (art. 14 *bis* de la CN), esto es, acompañar la evolución de los sueldos del personal activo de cada rama laboral. El objetivo es que luego del retiro, la persona que trabajó pueda mantener su nivel de vida anterior. La CPC agrega un derecho adicional para el caso de los haberes previsionales pagados por la Provincia: son irreductibles (art. 57). Esto significa que en caso de dificultades financieras del Estado, éste no puede bajar el monto de las jubilaciones y pensiones.

En virtud del PDESC, las prestaciones no contributivas ya no integran el ámbito discrecional del Estado, que depende solo de la voluntad de las autoridades, sino la puesta en vigencia de un derecho constitucional sujeto a los principios de igualdad, universalidad, debido proceso y razonabilidad, entre otros (Abramovich, 2011: 194). La protección de la seguridad social ya no puede depender de que exista un lazo laboral formal, ni tener un carácter exclusivamente contributivo, en virtud del principio de universalidad. Expandir la cobertura hacia personas excluidas del sistema no sirve para justificar la reducción de las prestaciones (porque ello implica una medida regresiva y puede incluso afectar el derecho a un “nivel de vida adecuado”, garantizado por el art. 11 del PDESC). Por el principio de igualdad formal y real (CN, arts. 16 y 75 inc. 23), una mejora en las prestaciones no habilita –por ejemplo– a dejar fuera del sistema a grupos de personas, ni a postergar la edad de retiro.

4.6. Derecho al ambiente sano y derecho al agua

De la lectura conjunta del art. 41 de la CN y del 66 de la CPC, surge el derecho a un ambiente “sano”, “equilibrado”, “apto para el desarrollo humano” y para que “las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”. Ese ambiente físico y social sano se define en la CPC como “libre de factores nocivos para la salud”.

Los deberes de las autoridades –integrando ambas normas– consisten en proteger el derecho al ambiente

²⁵ Ley 24.241, sancionada el 23 de septiembre de 1993. En 2008, el sistema de capitalización fue eliminado por la ley 26.425. En junio de 2016, el Congreso aprobó la ley 27.260, llamada Ley de Reparación Histórica y Blanqueo, que en su art. 12 crea un Consejo de Sustentabilidad Previsional. Sus funciones incluyen elaborar “un proyecto de ley que contenga un nuevo régimen previsional, universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto”. Los caracteres de “público” y “de reparto”, ausentes en el proyecto del Poder Ejecutivo (Mensaje 724, ingresado a Diputados el 31 de mayo de 2016), fueron agregados por la Cámara baja y luego confirmados por el Senado.

²⁶ Véase Rofman (2001: 599), Orenstein (2013: 265) y Kiguel (2002: 84).

²⁷ A modo de ejemplo, el gobierno de La Rioja anunció la transferencia de la Caja provincial, y enfrentó un fuerte rechazo local expresado en movilizaciones y peticiones con miles de firmas; véase *La Nación*, 4 de agosto de 1994. El entonces gobernador justicialista de Mendoza, Rodolfo Gabrielli, anunció que no traspasaría la Caja de su provincia (<http://www.fcen.uba.ar/prensa/micro/1994/ms156.htm>)

sano, proveer a la utilización racional de los recursos naturales, a la conservación de la diversidad biológica, de la fauna y la flora, del patrimonio natural y cultural, de los recursos estéticos. La CPC hace especial referencia a la protección del agua, el aire y el suelo, definidos como “elementos vitales” para las personas. Las autoridades también deben brindar información y educación ambientales. Está prohibido por el art. 41 de la CN el ingreso de residuos “actual o potencialmente peligrosos” y de los “radiactivos”.

En materia ambiental el Gobierno Federal tiene facultades para fijar un piso mínimo de protección. Las provincias pueden complementarlo, profundizando la tutela; nunca reduciéndola. Quienes habitan el ambiente tienen también el deber de preservarlo. A la vez, la CN establece el deber de “recomponer” el daño ambiental causado; no basta con indemnizar, pagar multas o cumplir condenas de cualquier tipo. Es un enfoque que no permite -como regla general- producir daños al ambiente y luego simplemente pagar dinero por ello.

Por otra parte, en su OG 15 (2002), el Comité DESC reconoció el derecho humano al agua, como parte del derecho a un nivel de vida adecuado (art. 11 del PDESC). Este derecho incluye “mantener el acceso a un suministro de agua necesario”, a “no sufrir cortes arbitrarios del suministro” y a “la no contaminación de los recursos hídricos”, como así también el derecho a contar con “un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua”²⁸. Las violaciones a este derecho abarcan desde la discriminación en el acceso al servicio hasta la imposición de barreras económicas que impidan su efectivo goce por parte de todas las personas.

4.7. Derecho a la ciencia y la cultura

Toda persona tiene derecho a participar en la vida cultural y a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones, sin discriminación alguna, según el art. 15 del PDESC y los arts. 19.4 y 60 de la CPC. Esto incluye el derecho a investigar, a crear y a ejercer la libertad intelectual. No se trata, entonces, simplemente de cumplir un rol contemplativo, sino que la participación en la vida cultural implica la posibilidad de hacer algo a partir de la cultura creada colectivamente (Shaver, 2010).

Las personas autoras de obras también tienen derecho a la protección de los intereses morales y materiales que les correspondan. El Comité DESC ha establecido, en su Observación General 17 (2005), que esto no coincide con las numerosas restricciones y límites que surgen de los regímenes vigentes en materia de patentes y propiedad intelectual, y en particular, con los prolongados períodos (que se cuentan por décadas) durante los que una obra se halla sujeta a tales restricciones. Los intereses materiales deben entenderse, ha explicado el Comité, como parte del derecho de autores y autoras a gozar de un nivel de vida adecuado, pero sin que ello implique barreras que afecten el acceso a la ciencia y la cultura.

4.8. Derecho a la vivienda

El art. 11 del PDESC reconoce el derecho de toda persona a la vivienda, al igual que el art. 58 de la CPC, donde se incluyen también los servicios anexos. Por su parte, el art. 14 *bis* de la CN reconoce el acceso a la vivienda digna como un derecho que integra la seguridad social. También se consagra en ese mismo artículo la protección al “bien de familia”, esto es, el inmueble habitado por la familia. Luego de ser inscripto como tal no puede ser embargado ni ejecutado por deudas. El derecho al bien de familia se incluye también en el art. 34 de la CPC; el art. 58, a su turno, establece la inembargabilidad para toda vivienda única, aunque no esté inscripta como bien de familia. La CSJN ha resuelto, a partir del fallo en el caso “Banco del Suquía” (2002), que en este punto la provincia de Córdoba violentó la CN²⁹ al regular esta materia, que es atribución exclusiva del Congreso nacional. Por tanto, según la Corte, la CPC en este punto es inconstitucional (respecto de la ley suprema federal) porque invade atribuciones que la provincia delegó en su momento al Legislativo federal. Sigue siendo necesaria la inscripción de la vivienda como bien de familia para gozar de protección.

La provincia, de acuerdo al mismo art. 58 de la CPC, se compromete a elaborar y ejecutar una política de vivienda que garantice este derecho, preservando el uso racional del suelo y la calidad de vida, de acuerdo con el interés general y con las pautas culturales de la comunidad, impidiendo la especulación y asistiendo a las familias sin recursos. Por otra parte, hay un mandato internacional sobre nuestro país, y por tanto, sobre las provincias, para luchar contra la especulación inmobiliaria y en la actividad de la construcción. Así lo ha

²⁸ OG 15 (2002), parág. 10.

²⁹ El análisis de esta postura de la Corte, en Ferniot (2013).

formulado el Comité DESC en su Observación Final sobre el cumplimiento del Pacto en la Argentina, emitida en 2011 (Comité DESC, 2011); lo ha reiterado en su Observación Final de 2018 (Comité DESC, 2018: párr. 47).

Por otra parte, si bien la regulación jurídica de los alquileres corresponde a la Nación, la provincia tiene un amplio campo de acción al establecer los procedimientos para juicios por desalojo o por falta de pago de alquiler. Allí vale la pena recordar las recomendaciones de la Experta Independiente de Naciones Unidas sobre Derecho a la Vivienda, Raquel Rolnik, quien en su informe³⁰ elaborado con motivo de su visita a Argentina, sostuvo que es necesario garantizar la defensa letrada gratuita para los demandados por desalojo, asegurando siempre su participación, y establecer programas de subsidio a los alquileres.

La CSJN ha reconocido el derecho a la vivienda en el fallo “Q. C.” (2012). Allí, el tribunal dio una orden directa al Gobierno de la ciudad de Buenos Aires en materia de vivienda. Una mujer en situación de calle, cuyo hijo menor de edad presenta una grave discapacidad, había solicitado judicialmente “una solución que nos permita acceder a una vivienda en condiciones dignas de habitabilidad, preservándose nuestra integridad familiar”. Llegado el caso a la Corte, ésta resolvió por mayoría -invocando el derecho a la vivienda- ordenar al Gobierno porteño que “garantice [...] un alojamiento con condiciones edilicias adecuadas a la patología que presenta el niño, sin perjuicio de contemplar su inclusión en algún programa de vivienda en curso o futuro”.

4.9. Derechos de la mujer

La CEDM, dotada de jerarquía constitucional, define a la discriminación contra la mujer a “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer [...] de los derechos humanos” (art. 1). El instrumento obliga al Estado a adoptar todas las medidas necesarias para eliminar esta discriminación en relación con los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, garantizando a la mujer el efectivo ejercicio de todos los derechos, y tendiendo a la modificación de los patrones socioculturales y los prejuicios que dañen a la mujer (art. 5). La CPC consagra (art. 24) la protección a la mujer durante el embarazo; también asegura la igualdad de derechos “en lo cultural, económico, político, social y familiar”, aunque en este último aspecto la igualdad se atenúa cuando el mismo artículo requiere que “las condiciones laborales deben permitirle [a la mujer] el cumplimiento de su especial función familiar”. Si esta cláusula, por su formulación, entrara en conflicto con los amplios derechos consagrados en la CEDM, prevalece –en virtud del principio de supremacía constitucional– esta última.

La mujer rural tiene asegurados en la CEDM (art. 14) derechos específicos: a participar en el diseño e implementación de planes de desarrollo como así también en actividades comunitarias, a obtener créditos y apoyo económico, a organizarse en cooperativas, y a acceder a la vivienda y a los servicios sanitarios, de electricidad, agua, transporte y comunicaciones.

4.10. Derechos de la niñez, la juventud, la ancianidad y la familia

La CDN –que tiene en Argentina el mismo rango que la CN– establece que en toda actuación estatal (o incluso de instituciones privadas de bienestar) debe tenerse en cuenta “el interés superior del niño” (art. 3). La Convención destaca que niños y niñas son sujetos de derechos y que a lo largo de sus primeros años evolucionan en sus facultades y en sus capacidades para ejercer sus derechos; por eso mismo, debe garantizarse el derecho de niños y niñas, en función de su edad y madurez, a dar su opinión libremente en todos los asuntos que les incumban, especialmente en procedimientos judiciales y administrativos (arts. 5 y 12).

La CDN consagra numerosos derechos correspondientes a las personas menores de 18 años, incluyendo la vida, la nacionalidad, el nombre y la identidad, como así también el derecho a conocer a sus progenitores, a permanecer con ellos y ser cuidado por ellos, que tienen obligaciones comunes en la crianza, además de ser titulares de un derecho a la asistencia estatal para cumplir esas obligaciones, incluyendo la creación de guarderías infantiles (arts. 6 a 9 y 18). La CPC consagra, en su art. 25, el derecho de niños y niñas a que el Estado “garantice su crecimiento, el desarrollo armónico y el pleno goce de los derechos”, en particular en situaciones de desprotección, carencia, discriminación o abuso de autoridad familiar. Sin embargo, este deber de actuación siempre debe cumplirse respetando el conjunto de los derechos de la infancia; no es posible

³⁰ Disponible en <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/19/53/Add.1&Lang=S>

justificar, en virtud de situaciones de alegado “abandono”, que la primera medida sea separar al niño o a la niña del seno de su familia³¹, en lugar de fortalecer a ese grupo en el ejercicio de todos sus derechos para que esa persona menor de 18 años pueda, a su vez, gozar de los que les corresponden en virtud de la CDN. Las personas jóvenes tienen un derecho adicional de fuente local, previsto en el art. 25 de la CPC: “a que el Estado promueva su desarrollo integral”, explicitado en dimensiones sociales y políticas, incluyendo el “aporte creativo” de la juventud a su medio. No hay en esta norma –a diferencia de la CDN– un límite de edad preciso para definir la juventud.

La CDN asegura el derecho de niños y niñas al juego (art. 31) y a la protección contra toda explotación económica o sexual o de cualquier índole, su utilización en el narcotráfico y el desempeño de trabajos peligrosos o que puedan entorpecer su educación o sean nocivos para su salud o su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social (arts. 19, 32 y 33 al 36). La provincia de Córdoba, a cargo del control de las condiciones de trabajo, tiene la máxima responsabilidad sobre el control del trabajo infantil.

El art. 28 de la CPC consagra los derechos de la ancianidad, categoría no prevista en la CN; derivan, según la norma local, de la obligación del Estado, la sociedad y la familia de procurar “protección a los ancianos y su integración social y cultural”, con el objetivo de que desarrollen “tareas de creación libre, de realización personal y de servicio a la sociedad”³².

Cabe recordar aquí que el art. 75 inc. 23 de la CN permite al Congreso tomar medidas de acción positiva respecto de niños y personas ancianas; ello representa una facultad delegada por las provincias a la Nación. De esta forma, la legislación que dicte en ejercicio de esta atribución es aplicable a las unidades subnacionales; fija así un “piso” de derechos (Clérico, 2010: 96).

Por último, la CPC consagra el derecho al bien de familia -ya citado- y el derecho de los padres al “cuidado y la educación de los hijos” (art. 34). Las familias tienen también el derecho a la “protección integral” y a la compensación económica familiar, consagrado en el art. 14 *bis* de la CN.

4.11. Derechos de las personas con discapacidad

La CPC establece, en su art. 27, el derecho de toda persona con discapacidad a “la protección integral del Estado, que abarque la prevención, asistencia, rehabilitación, educación, capacitación, inserción en la vida social”. En el caso de la niñez, la CDN incluye una garantía similar (art. 23). Estas cláusulas sirven de base para reclamar -por ejemplo- la accesibilidad a los distintos espacios físicos y medios de transporte, subsidios para adecuar su propia vivienda, el apoyo docente adicional durante el proceso de enseñanza, las oportunidades de empleo en el sector público y privado y la provisión de formación profesional, a fin de que puedan procurarse medios propios (Mazzoco, 2013: 46-48, 250). Por otra parte, ya se ha recordado que la CN habilita (art. 75 inc. 23) al Congreso a dictar medidas de acción positiva a favor de las personas con discapacidad: se trata de una facultad delegada por las provincias al Legislativo federal.

Un importante avance se produjo a fines de 2014. El Congreso, a través de la ley 27.044, dio jerarquía constitucional a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Esto significa que todos los principios, pautas y derechos allí contenidos tienen el máximo rango legal en nuestro país, y también en las provincias. Los elementos consagrados en la CPC deben leerse ahora a la luz de la Convención.

La Convención define a las personas con discapacidad como “aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”. Luego, el instrumento retoma todos los derechos sociales contenidos en el PDESC, pero establece en su articulado garantías y obligaciones adicionales, a fin de garantizar la efectiva vigencia de esos derechos para las personas mencionadas. Los Estados, incluyendo Argentina y sus provincias, deben realizar acciones positivas -especialmente aquellas destinadas a la rehabilitación (art. 26)- para asegurar estos derechos y abstenerse de cualquier medida que contradiga el contenido de este instrumento (art. 4.1.d); pero también es aplicable a personas y entes privados (art. 4.1.b). En particular la Convención establece como objetivo que las personas con discapacidad vivan en forma independiente con inclusión en la comunidad (arts. 9 y 19); también pone en el acento en la protección de los vínculos familiares y en la fertilidad de las personas con discapacidad de

³¹ Elinor Bisig investigó, a lo largo de varios años, las prácticas de los juzgados del fuero de Familia de la ciudad de Córdoba en este sentido; véase Bisig, 1994.

³² También resulta aplicable a las provincias la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, aprobada por ley 27.360 el 9 de mayo de 2017. No tiene jerarquía constitucional.

cualquier edad (art. 23).

5. Principios de interpretación y aplicación

En los apartados 2 y 3 se describieron las distintas fuentes de las obligaciones provinciales en materia de derechos sociales, en una lectura conjunta del principio de supremacía constitucional y de las pautas de la organización federal argentina; el apartado 4 ofreció –como ejemplo– un panorama de esas obligaciones respecto a un caso particular. A continuación se exponen pautas jurídicas generales en materia de interpretación y aplicación, relevantes para los derechos sociales que las provincias están obligadas a cumplir.

En principio, para la interpretación de todos estos derechos, se parte del texto normativo y se utilizan los aportes que hace la CSJN en sus fallos. Al dictar sentencia en cada caso que los involucra, la Corte va delineando y desarrollando el sentido de estas cláusulas; este esfuerzo interpretativo, sostenido en el tiempo, permite ir consolidando ciertos criterios de entendimiento, a los que se conoce en conjunto como “jurisprudencia” (Nino, 1980: 151), que no es nunca definitiva; siempre la Corte puede precisarla, modificarla o reformularla, aunque siempre debe hacerlo fundadamente. En el caso de los derechos contenidos en el PDESC, también deben tenerse en cuenta las ya citadas pautas que elabora el Comité DESC. La CSJN ha aplicado los criterios contenidos en las OG, reconociendo al Comité como “intérprete autorizado del Pacto” en varios de sus fallos, entre los que puede citarse el dictado en el caso “Q. C.” (2012). Las observaciones emitidas por otros órganos de control y monitoreo de tratados internacionales también son aplicables a las provincias (Dulitzky, 2013: 1665-1666).

Cuando se trate de derechos únicamente consagrados en el texto de una constitución provincial, es necesario integrar en el análisis la interpretación hecha por los máximos tribunales locales, siempre y cuando ella no haya sido modificada o revertida por una decisión de la CSJN.

5.1. La exigibilidad de los derechos sociales

En general, hasta hace aproximadamente quince años, los derechos sociales eran considerados solo promesas del Estado (nacional o provincial), o bien orientaciones para su acción, pero sin posibilidad de exigirlos ante algún poder estatal (especialmente, ante la Justicia por vía de una acción de amparo, por ejemplo). Incluso la Corte llegó a invocar los tratados de derechos humanos en la materia para justificar restricciones a esos mismos derechos. Un ejemplo claro se halla en “Chocobar” (1996). En ese fallo, el máximo tribunal tomó la referencia a “los recursos disponibles” contenida en el art. 2 del PDESC de un modo que terminaba por eximir al Estado de cumplir con la movilidad jubilatoria, garantizada en el art. 14 *bis*.

Sin embargo, los derechos incorporados dieron oportunidades renovadas, dentro del marco institucional, para actuar en el plano legal. Eso contribuyó a un proceso iniciado con la restauración democrática: numerosos reclamos sociales comenzaron a expresarse haciendo referencia a derechos humanos presuntamente afectados y –usualmente– interconectados. La vía judicial, pese a las interpretaciones conservadoras, ganó una importancia creciente junto a la acción política y la movilización.

Bajo el llamado “enfoque de derechos” (Sepúlveda, 2014; Gatenio Gabel, 2016), surgió una relación nueva entre el lenguaje jurídico y el político para poder dar cauce a los problemas sociales. La definición de las obligaciones estatales basadas en derechos, resulta posible evaluar cualquier política pública a la luz de los derechos sociales (o los de otra clase) y de los principios de interpretación y aplicación que se exponen en estas páginas. Se puede revisar si una determinada política es coherente con los derechos, en su diseño, en su implementación y en sus resultados.

Puede definirse a las políticas públicas –incluyendo a las políticas sociales– como tomas de posición y cursos de acción del Estado (o sus representantes) frente una cuestión que la sociedad considera un problema, con el objetivo de resolverla, aunque no sea una solución de fondo (Oszlak, 2009: 5). Tradicionalmente, el análisis de políticas públicas consistía en un esfuerzo científico y sistemático para comprender las consecuencias de estas acciones públicas, en general utilizando la eficiencia como criterio central, como un fin en sí mismo (Gatenio Gabel, 2016: 1-2, 4). La perspectiva de derechos, en cambio, toma a éstos como eje: las políticas sociales deben servir para ponerlos en vigor (Sepúlveda, 2014: 21; Gatenio Gabel, 2016: 10). Por otra parte, implica que las personas incluidas en tales políticas no son ya “beneficiarias”, sino “titulares de derechos”, frente a quienes existen “titulares de deberes” (Gatenio Gabel, 2016: 5). No se depende ya de la buena voluntad del funcionariado para acceder a las políticas sociales, sino

que las personas pueden exigir tal acceso, y la burocracia está obligada a cumplir esa exigencia.

A modo de ejemplo: que exista un derecho a la vivienda en la CN y en la constitución local no solo *permite* al Estado provincial generar un plan de viviendas, sino que le *obliga* a hacerlo, cumpliendo las exigencias particulares que plantea ese derecho. Las pautas, objetivos, plazos y condiciones que ese plan fije, al igual que el proceso para su elaboración y la posterior implementación, se evalúan según su coherencia con el compromiso adoptado por el Estado local en su constitución al reconocer ese derecho en particular. Un enfoque de derechos no prescribe políticas concretas, pero sí obligaciones de conducta (qué medios puede y debe utilizar, como así también cuáles no están admitidos) y de resultado (Sepúlveda, 2014: 13). Los derechos reconocen atribuciones de las personas frente al Estado, y no del Estado frente a su población. Por ello, el enfoque de derechos también implica fortalecer las capacidades de los titulares de derechos para que puedan plantear sus reclamos y las de los titulares de deberes para que tengan la posibilidad de satisfacerlos (Gatenio Gabel, 2016: 10).

Los movimientos sociales impulsaron un activismo por derechos también en el ámbito legislativo, en lo que ha sido denominado “activismo constitucional”, esto es, “un conjunto de prácticas sociales colectivas y voces expertas que se valen de principios y derechos constitucionales en debates públicos” (Delamata, 2013). Si bien hay participación de expertos en la interpretación de demandas como derechos, también -en un giro deliberativo- intervienen las personas afectadas.

Frente a los incumplimientos en que puedan incurrir los gobiernos locales, existen varias respuestas posibles. Una es, por supuesto, la movilización y presión políticas, llevadas a cabo de manera espontánea o a través de organizaciones partidarias, sociales, gremiales, o culturales, entre muchas otras. La población (o grupos afectados dentro de ella) buscan garantizar sus derechos y restablecer o alcanzar la vigencia de la constitución mediante estas acciones. Aragón (1995) denomina “control social” a estas acciones que – generalmente a través del ejercicio de las libertades democráticas– intentan llevar la atención de la opinión pública hacia la violación de derechos, con el objetivo de que la exposición modifique la conducta estatal. Pisarello (2003: 138) y Britos (2008) las describen como mecanismos de “autotutela” o “extrainstitucionales”, que los grupos afectados inscriben en tradiciones de lucha política más o menos organizada.

Por otra parte, existen mecanismos institucionales para hacer valer derechos, tanto frente a afectaciones individuales como colectivas. Se trata del control judicial de constitucionalidad. Consiste en que los tribunales cotejen la acción u omisión de una autoridad con el marco constitucional nacional y provincial, para evaluar su coherencia o incoherencia. La judicatura puede entonces ordenar que una autoridad haga o deje de hacer algo, incluso declarando inconstitucional las normas en que se funde la acción u omisión estatal. A través de la acción de amparo (consagrada en el art. 43 de la CN y –por ejemplo– en el art. 48 de la CPC), cualquier persona afectada en sus derechos puede exigir a la Justicia el ejercicio del control de constitucionalidad. El deber provincial de asegurar una administración de justicia local (consagrado en el art. 5 de la CN) implica que siempre existe una magistratura ante la que recurrir frente al incumplimiento del gobierno provincial en materia de derechos (incluyendo los sociales). Por otra parte, los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional exigen garantizar la tutela judicial efectiva de los derechos (por ejemplo, la CADH en su art. 25): las provincias están alcanzadas por este compromiso. Solo podría negarse la exigibilidad de derechos de fuente local si la constitución provincial expresamente les negara ese carácter (lo cual no afectaría la exigibilidad de los derechos de fuentes de más alto rango).

Desde hace algún tiempo está vigente, además, un mecanismo internacional específico. Se trata del procedimiento para plantear reclamos individuales por violación del PDESC ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, previsto en el Protocolo Opcional del PDESC, aprobado en diciembre de 2008 y que entró en vigor en mayo de 2013, al reunirse el número mínimo de ratificaciones. Argentina firmó y ratificó el Protocolo, por lo que el mecanismo es aplicable a nuestro país y a todas sus entidades subnacionales, esto es, a las provincias. El mecanismo puede tener proyecciones relevantes. Por ejemplo, el Comité DESC emitió un dictamen el 20 de junio de 2017 en el marco de la Comunicación 005/2015, una denuncia contra España³³. Allí el Comité determinó que España había violado el derecho a la vivienda de una pareja que había sido desalojada, junto a sus hijos, de un departamento que alquilaban en Madrid. Admitiendo que el desahucio se llevó a cabo por iniciativa de una locadora particular, mediante procedimiento judicial regular y cumpliendo todos los requisitos de la ley española, el Comité concluyó que el Pacto había sido incumplido porque el Estado no había garantizado -empleando hasta el máximo de sus

³³ Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CESCR/Shared%20Documents/ESP/E_C-12_61_D_5_2015_26006_S.docx

recursos disponibles- que estas personas tuvieran una vivienda alternativa.

5.2. Obligaciones del Estado e indicadores aplicables

¿Qué deberes surgen para el Estado provincial (tanto como para el nacional) a partir de la consagración constitucional de estos derechos sociales? El Comité DESC explica que existen tres clases de obligaciones: *respetar*, *proteger* y *cumplir* (Abramovich y Curtis, 2002: 31; Scott y Macklem, 1992: 74; Treacy, 2013: 1157). La obligación de “respetar” significa que el Estado no debe infringir directamente un derecho. El deber de “proteger” le exige impedir que terceros (personas particulares, entidades privadas, empresas) lo hagan³⁴. Por último, “cumplir” obliga al Estado a garantizar y promover el goce efectivo del derecho. Se trata de obligaciones simultáneas, no sucesivas. La división tripartita tiene solamente un carácter analítico.

Las obligaciones de “respetar” y “proteger” no se limitan a conductas negativas, sino que incluyen protecciones especiales a grupos vulnerables³⁵, en particular durante periodos de ajuste económico³⁶. El respeto y la protección exigen proveer recursos efectivos, judiciales y de otro tipo, idóneos para proteger los derechos sociales; no bastan los previstos para los otros derechos³⁷. La obligación de “cumplir” implica, más claramente, deberes positivos de proveer bienes o el dinero necesario para adquirirlos.

Como condición para “respetar”, “proteger” y “cumplir”, se halla la obligación estatal de relevar información (a través de una “revisión comprensiva”), supervisar la vigencia de los derechos (incluso contando con asistencia internacional para ese monitoreo) y formular planes³⁸.

La OG 3 del Comité DESC establece que los Estados tienen al menos dos “obligaciones con efecto inmediato”³⁹. La primera es garantizar la no discriminación en el goce de derechos⁴⁰. La segunda consiste en adoptar medidas “deliberadas, concretas y orientadas lo más claramente posible hacia la satisfacción de las obligaciones reconocidas en el Pacto”⁴¹.

Para evaluar el cumplimiento de estas obligaciones pueden definirse “indicadores”, esto es, parámetros cuantitativos para medir la satisfacción de cada derecho (Pautassi, 2010: 15), teniendo en cuenta el desafío que plantea la multiplicidad de dimensiones abarcadas en un derecho (Gatenio Gabel, 2016: 39). En el marco del sistema interamericano de derechos humanos, un Grupo de Trabajo fue comisionado por la Asamblea General de la OEA a fin de elaborar indicadores que los Estados puedan usar al preparar los informes sobre el cumplimiento de ciertos derechos sociales. El Grupo ha propuesto tres clases de indicadores: estructurales, de proceso y de resultados. Los estructurales identifican los aspectos institucionales y legales relevantes para la puesta en vigencia de los derechos. Los indicadores de proceso, a su turno, miden la calidad y cantidad de las intervenciones del Estado en la materia, generalmente en un período de tiempo determinado. Finalmente, los indicadores de resultado dan cuenta del impacto efectivo de las acciones estatales en la implementación de los derechos (Pautassi, 2010: 79).

Todas estas obligaciones (respetar, proteger, cumplir), como ya señaló, están a cargo de los estados provinciales y del Estado nacional. Sin embargo, es posible encontrar casos donde –como señalan Clérico (2010) y Dulitzky (2013: 1682)– la forma federal de Estado es utilizada como vía para eludir el cumplimiento de los deberes. Así quedó expuesto en el caso de un programa de prestaciones médicas brindadas por la provincia de Córdoba con financiamiento federal. Una persona beneficiaria con discapacidad interpuso un reclamo por incumplimiento del servicio. La CSJN, en “Defensoría Pública Oficial” (2015), resolvió que el demandante debía iniciar dos juicios distintos. Uno debía plantearse contra la provincia ante los tribunales locales; el otro, contra el Gobierno nacional en la Justicia federal. Invocando la

³⁴ Las obligaciones de “respetar” y “proteger” incluyen la de adecuar el marco legal, eliminando leyes contrarias (por ejemplo, las que imponen aranceles en la educación primaria) y reglas discriminatorias de derecho o de hecho, asegurando recursos efectivos contra la discriminación.

³⁵ Con respecto a las personas con discapacidad, en la OG 5 (1994), parág. 9, y respecto a las personas ancianas, en la OG 6 (1995), parág. 17; en el derecho a la vivienda, la OG 4 (1991), parág. 8, exige cierta prioridad para distintos grupos vulnerables.

³⁶ OG 2 (1990), parág. 9, y OG 3 (1990), parágs. 12 y 13.

³⁷ OG 3 (1990), parág. 5. Véase también Abramovich y Curtis (2002: 85, 87).

³⁸ OG 1 (1989), parágs. 2, 3 y 4; OG 3 (1990), parág. 11. La OG 20 (2009) fija la obligación de que la información se desglose según los motivos de discriminación prohibidos (parág. 41).

³⁹ OG 3 (1990), parág. 1.

⁴⁰ La OG 13 (1999), párrafo 4, lo establece específicamente para el caso de la educación; véase Abramovich y Curtis (2002: 81).

⁴¹ OG 3 (1990), parág. 2.

naturaleza federal del Estado argentino, la Corte antepuso el deslinde de competencias al efectivo goce del derecho a la salud. Se obliga a una persona con discapacidad a plantear dos acciones judiciales en dos fueros distintos. Esta postura difiere incluso del criterio fijado en “Campodónico” (2000), donde la Corte privilegió la satisfacción del derecho en juego y dejó temporariamente de lado la cuestión de competencias.

5.3. Principios de universalidad, progresividad, no regresividad y razonabilidad

La reforma de 1994 ha introducido de manera explícita el principio de “universalidad” a través de la jerarquía constitucional otorgada a ciertos tratados. Se reconoce cada derecho a “toda persona”. Sin embargo, en distintas etapas de nuestra historia se han implementado políticas sociales “focalizadas”, que no brindan prestaciones a todas las personas, sino solo a un conjunto delimitado como el de máxima necesidad o vulnerabilidad. Quienes sostienen un enfoque de derechos señalan que el acceso universal no solo cumple más acabadamente con el principio de igualdad ya explicado, sino que además es la estructura más simple, más transparente e incluso más económica, además de prevenir la estigmatización de los grupos incluidos. Por ello la focalización debe ser solo un instrumento analizado “con mucha cautela” (Sepúlveda, 2014: 24). Lema Añón señala críticamente que ese diseño de políticas supone que la adquisición de salud, educación o vivienda se produce naturalmente a través del mercado, y que solo subsidiariamente se obtienen bajo la forma de derechos sociales a través de una prestación del Estado. Esto, a su vez, da por supuesto que estos bienes tienen el carácter de mercancía (Lema Añón, 2010). En tanto, el texto del PDESC apunta en la dirección contraria: la de asegurar a “toda persona” los derechos que consagra, con independencia de su posición en el mercado.

Por otra parte, el principio de progresividad parte de un supuesto: el Pacto admite que los Estados no pueden satisfacer de una vez el contenido completo de todos los derechos sociales. Por ello, el art. 2 fija una pauta clara: la progresividad. En efecto: cada Estado “se compromete a adoptar medidas [...] para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Así, el Estado debe mejorar continuamente el nivel de goce de los derechos, avanzando en su implementación. A la vez, no puede recortar los logros ya alcanzados: este es el principio de “no regresividad”, que impide los retrocesos (Agudo Zamora, 2017; Curtis, 2006; Sepúlveda, 2006:124). En muchos casos, los gobiernos tratan de justificar las regresiones invocando el mismo art. 2.1 del PDESC, que hace referencia al “máximo de los recursos disponibles”. Pero esta cláusula no considera “disponibles” solo a los fondos asignados expresamente a vivienda, salud, o educación, por citar algunas de las áreas pertinentes. De otro modo, el Estado –tanto provincial como nacional– podría incumplir sus obligaciones simplemente asignando ningún presupuesto (o muy poco) a las áreas referidas a derechos sociales; ante un reclamo, podría contestar que el nulo o escaso presupuesto no permite hacer más. Se trata de los recursos del Estado (local o federal) considerados en conjunto. Solo en caso de escasez financiera general, podría considerarse como solución excepcional la regresión en ciertos casos. El Comité DESC ha aceptado tales alternativas pero solamente como excepción: “todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga”⁴². De modo que la simple invocación de falta de recursos o la excusa de estar protegiendo a grupos o personas en situación de extrema vulnerabilidad no justifican la adopción de decisiones que recorten derechos. Se requiere una justificación profunda y completa de la inevitabilidad de tales medidas.

Por otra parte, cualquier reglamentación o limitación que se haga de un derecho, debe adecuarse al principio de razonabilidad, previsto en el art. 28 de la CN⁴³. Según esta pauta, la reglamentación no puede alterar el derecho en cuestión, ni limitarlo desproporcionadamente con el supuesto objetivo de asegurar su goce simultáneo y ordenado por todas las personas. La Corte ha sostenido reiteradamente⁴⁴ que este principio

⁴² OG 3 (1990), parág. 9. Una excepción al requisito del carácter deliberado de la medida regresiva se da en la OG 16 (2005), parág. 42. Allí se considera una violación del Pacto a las “medidas regresivas que afecten a la igualdad del derecho del hombre y la mujer en cuanto al disfrute de todos los derechos” contenidos en el tratado. Véase también Sepúlveda (2006: 131).

⁴³ Véase, por ejemplo, en Quiroga Lavié (2000: 159), quien también lo denomina “principio de limitación”. Linares (1970: 6, 13) considera que el principio de razonabilidad –al que también denomina “balanza de conveniencia”– equivale a la protección de un “debido proceso sustantivo”.

⁴⁴ Gelli (2005:330) señala a “Inchauspe” (1944) como el primer fallo donde la CSJN desarrolló la noción de razonabilidad.

exige que haya una relación proporcional entre los medios elegidos y los propósitos perseguidos (Linares, 1970: 29; Gelli, 2005: 331). Una política debe utilizar medios que sirvan para alcanzar fines legítimos, sin que resulten en cargas desproporcionadas sobre la población. Una política de salud, por ejemplo, puede imponer requisitos formales (como la emisión de una credencial) o adoptar ciertos criterios organizativos (como distribuir geográficamente la atención de pacientes). Estas exigencias no pueden, sin embargo, llegar al punto de restringir el goce del derecho. Por ejemplo, si la entrega de la credencial se hace solo contra el pago de un arancel (y solo excepcionalmente hay eximiciones de pago), o si no hay posibilidades de ir a otro hospital cuando el de la zona correspondiente carece de recursos, tal política de salud sería irrazonable. No estaría sirviendo a la finalidad de asegurar la salud de las personas, o bien lo haría solo luego de imponer requisitos desmedidos que terminan por impedir el acceso a la salud.

La dimensión de razonabilidad en el análisis y diseño de políticas públicas exige revisar tales políticas según estas preguntas: 1) ¿Se afecta, a través de esta política, un derecho (social, por ejemplo)? De ser así, 2) ¿cuál es el fin legítimo que el Estado aduce para explicar que se utilice esta política como medio para lograrlo⁴⁵? Y por último, 3) ¿resulta proporcional esa medida (activa u omisiva) para alcanzar aquel fin? Cuando no hay proporción, la política analizada es irrazonable, porque impone limitaciones desproporcionadas sobre un derecho, lo cual equivale a alterarlo mediante reglamentación, lo que está prohibido por el art. 28 de la CN. Analizar la razonabilidad resulta complejo, ciertamente, por falta de firmes parámetros cuantitativos para definir la “proporción” en juego. Pero el mandato constitucional exige realizar el control del mejor modo posible, incluso sobre políticas públicas. Por ejemplo, en el caso “Reyes Aguilera” (2007), la Corte invalidó el requisito de 30 años de residencia en el país para que una persona extranjera pudiera acceder a una pensión por discapacidad (Rossetti, 2010b). Lo hizo por entender que esa condición resultaba una exigencia desproporcionada para los fines que el Estado invocó como justificación. Un plazo tan extenso podía volver inoperante la prestación una vez obtenida. Esta misma clase de análisis, en virtud del principio de supremacía constitucional, debe practicarse sobre las políticas diseñadas e implementadas por los Estados provinciales, tal como la Corte ha hecho respecto de otras acciones locales⁴⁶.

Cabe señalar aquí un nuevo elemento que quizá pueda volverse relevante en el análisis de razonabilidad sobre normas provinciales reglamentarias de derechos. En “Castillo” (2017) la Corte declaró inconstitucionales ciertas normas provinciales que garantizaban la enseñanza religiosa en escuelas públicas de Salta. El voto mayoritario sostuvo –tras el análisis de texto, fuentes históricas y jurisprudencia– que el diseño de la CN establece “el principio de neutralidad religiosa en el ámbito de la educación pública” (cons. 37), por lo que las normas salteñas y su implementación –más allá de su neutralidad aparente– afectaban dicho principio. Sin embargo, en su disidencia parcial, el ministro Rosatti sostuvo que las normas adoptadas por Salta para dictar enseñanza religiosa en escuelas primarias públicas expresan “un ‘margen de apreciación provincial’” (cons. 18, comillas en el original) que no contradicen el orden federal, sino que expresan una forma de cumplir con la garantía de la educación primaria. Bajo esta postura, las provincias tendrían amplias facultades reglamentarias, cuya razonabilidad podría tener contornos diferentes a la aplicable al Gobierno federal o a otras provincias que no compartieran algún conjunto de características. En principio, esta doctrina del “margen de apreciación” parece incompatible con la noción de supremacía federal consagrada en el art. 31 de la CN. Las excepciones a ese principio están explícitamente señaladas en ese mismo artículo (por ejemplo, al mencionar el Pacto de San José de Flores), y no parece lógico suponer que existan excepciones tácitas, especialmente frente a derechos expresamente consagrados (como los que invoca el voto mayoritario). No resulta clara la base textual para la noción acuñada por el ministro Rosatti⁴⁷, mientras que la letra de la constitución federal parece desmentirla. Sin embargo, puede ser útil atender a la futura evolución de este concepto, el que podría instalar un nuevo uso del federalismo como justificativo para incumplimientos provinciales de derechos reconocidos en la CN o normas de igual jerarquía.

6. Conclusiones

Mediante una gradual incorporación de derechos sociales a lo largo del siglo XX, la constitución

⁴⁵ Aquí se necesita, según Linares (1970: 130), una “ponderación técnico-social”, esto es, una revisión acerca de la conexión entre los medios elegidos y los fines declarados.

⁴⁶ A modo de ejemplo, la CSJN en “Irizar” (1996), invalidó por irrazonable una ley provincial que reglamentaba la circulación de producción maderera.

⁴⁷ La noción de “margen de apreciación” es una creación de los tribunales regionales de derechos humanos, y reconoce dicho margen a Estados soberanos; por ello resulta difícil comprender por qué sería aplicable respecto de una Corte Suprema federal en relación con Estados subnacionales. Véase, por ejemplo, Barbosa Delgado (2012).

nacional y las provinciales generaron un amplio conjunto de obligaciones para ambos niveles de gobierno. En gran medida, se trataba de obligaciones positivas, que implicaban prestaciones. También se adquirieron compromisos con los sistemas internacional e interamericano de derechos humanos, lo que habilitó mecanismos de monitoreo, control e incluso reclamo ubicados más allá de las fronteras del país y de sus unidades subnacionales. En el plano interno, la incorporación de mecanismos judiciales de reclamo (tales como el amparo) coincidió con la creciente actividad de grupos y organizaciones de la sociedad civil, especialmente a partir de la restauración democrática de 1983. Esta combinación de obligaciones jurídicas, reclamos organizados y mecanismos judiciales significó un desafío importante para el gobierno nacional y sus homólogos provinciales.

En ese marco, el federalismo comenzó a funcionar como una “excusa” que permitía justificar incumplimientos, insuficiencias o demoras frente a las obligaciones asumidas en el ejercicio de los poderes constituyentes de diverso grado (nacional o local). En lugar de ofrecer ámbitos democráticos de deliberación y autogobierno con el objetivo de garantizar derechos, el federalismo ha sido utilizado para negar responsabilidades. En nombre de la autonomía provincial, se pone en duda la obligación de las autoridades locales de cumplir con derechos consagrados en la constitución federal. En una versión contraria del mismo argumento, se sostiene que el gobierno nacional no debe encargarse de prestaciones sociales cuya garantía corresponde a las provincias.

En los apartados 2 y 3, expuse las razones por las que el federalismo no constituye una excusa para los gobiernos provinciales. La combinación del principio de supremacía federal y de las cláusulas de derechos sociales adoptadas por cada provincia en ejercicio de su poder constituyente conducen a identificar un conjunto agregado de derechos que pueden exigirse a los gobiernos locales. Dicho de otra forma, el federalismo no exime a las provincias de responsabilidades: antes bien, les genera un extenso compromiso frente a sus habitantes. Se trata –al igual que con el Gobierno federal– de respetar, proteger y satisfacer los derechos sociales consagrados.

Esa sumatoria de derechos incluye por una parte a los que están garantizados en cada constitución local; luego, a los que derivan de fuente constitucional federal o de normas de igual jerarquía (los tratados aludidos en el art. 75 inc. 22 de la CN); también abarca a los derechos reconocidos en tratados internacionales sin rango constitucional; por último, a aquellos derechos establecidos por las autoridades federales en ejercicio de facultades delegadas. De esta forma, cada habitante de una provincia tiene los derechos de que disfruta el resto de la población argentina, más los que diferencialmente la constitución local consagró. El apartado 4 muestra, tomando una constitución local como ejemplo, que el derecho público local efectivamente puede ofrecer elementos novedosos, tanto en derechos reconocidos como en grupos o categorías de personas que reciben un tratamiento especial.

Este conjunto de derechos resulta, como expuse en el apartado 5, exigible incluso judicialmente. Su alcance es universal y su interpretación debe tener en cuenta los principios de no regresividad, progresividad y razonabilidad.

Definir estas obligaciones provinciales no solo sirve para identificar incumplimientos o fundar reclamos ante las autoridades locales. Antes bien, como también se señala en el apartado 5, es un elemento útil para el diseño y análisis de política social fundado en derechos. Cada provincia debe incorporar la dimensión jurídica en el proceso de elaboración de políticas en materia de salud, educación, vivienda o empleo (por citar algunas áreas), a fin de hacerlas coherentes con la sumatoria de derechos en juego. No puede limitarse a un estudio solo económico, político o administrativo. De esta manera, se podrá avanzar en un genuino enfoque de derechos en políticas sociales en el ámbito provincial. El paso necesario es eliminar el federalismo como excusa, recuperando su valor como instrumento para garantizar los derechos desde una clave local.

Bibliografía

Abal Medina, Juan Manuel (2010): *Manual de Ciencia Política*. Buenos Aires: Eudeba.

Abramovich, Víctor (2011): “Constitución y política social. Proyecciones de la reciente jurisprudencia de la Corte Suprema sobre derechos a la seguridad social en la esfera no contributiva”, en Roberto Gargarella (coord.), *La Constitución en 2020. 48 propuestas para una sociedad igualitaria*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2002): *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid:

Trotta.

- Agudo Zamora, Miguel A. (2017): "El principio de no regresividad de los derechos sociales en el ordenamiento constitucional español", *Revista de Derecho Político*, núm. 100, pp.849-879.
- Alberdi, Juan Bautista (1979 [1852]): *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Aldao, Martín y Clérico, Laura (2011): "Derechos de la seguridad social en materia previsional: jubilaciones y pensiones", en Roberto Gargarella (coord.), *La Constitución en 2020. 48 propuestas para una sociedad igualitaria*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- Álvarez, Magdalena y Guiñazú, Claudio (2013): "El derecho a la salud en la provincia de Córdoba", en Liliana Clérico, Liliana Ronconi y Martín Aldao (coord.), *Tratado de derecho a la salud*, tomo III, pp. 2319-2341. Buenos Aires: La Ley.
- Arballo, Gustavo (2011): "Puesta en valor del constitucionalismo provincial", en Roberto Gargarella (coord.), *La Constitución en 2020. 48 propuestas para una sociedad igualitaria*, pp. 281-287. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.
- (2013): "Localizando el derecho a la salud", en Liliana Clérico, Liliana Ronconi y Martín Aldao (coord.), *Tratado de derecho a la salud*, tomo II, pp. 1621-1652. Buenos Aires: La Ley.
- Álvarez, Magdalena (2010): "El principio de igualdad en la Constitución y en la práctica constitucional argentina", en Andrés Rossetti y Magdalena Álvarez (coord.), *Derecho a la igualdad. Un análisis desde el método de casos*. Córdoba: Advocatus - CIJS.
- Aragón, Manuel (1995): *Constitución y control del poder*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1995.
- Badeni, Gregorio (2006): *Tratado de Derecho Constitucional*, tomo I, 2da edición. Buenos Aires: La Ley.
- Barbosa Delgado, Francisco R. (2012): "El margen nacional de apreciación en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos: entre el Estado de Derecho y la sociedad democrática", en Paola Acosta Alvarado y Manuel Núñez Poblete, *El margen de apreciación en el sistema interamericano de derechos humanos: proyecciones regionales y nacionales*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Belisle, José María (2006): *La forma de Estado en la Provincia de Córdoba. El artículo primero de la Constitución* (tesis doctoral inédita). Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba.
- Bidart Campos, Germán J., *Manual de la Constitución reformada*, Ediar, Buenos Aires, 1996.
- Debates de la Convención Constituyente de 1994*, CCJ La Pampa, Santa Rosa, 2014. Disponible en: <http://www.juslapampa.gov.ar/publicaciones/DEBATES%20DE%20LA%20CONVENCION%20NACIONAL%20CONSTITUYENTE.docx>
- Bisig, Elinor (1994): "La configuración del estado de abandono", en *Anuario IV del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales*. Córdoba: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba.
- Britos, Nora (2008): "Garantías no institucionales y exigencia de derechos sociales", ponencia en las Jornadas *Los derechos sociales y los nuevos desafíos para el derecho del siglo XXI*, Universidad Nacional de Córdoba. 17 al 19 de noviembre de 2008.
- Cayuso, Susana, *Constitución de la Nación Argentina: claves para el estudio inicial de la norma fundamental*, La Ley, Buenos Aires, 2006.
- Comité DESC (2011): "Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Argentina", E/C.12/ARG/CO/3. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/co/E-C-12-ARG-CO-3_sp.doc
- (2018): "Observaciones Finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – Argentina", E/C.12/ARG/CO/4. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fARG%2fCO%2f4&Lang=en
- Committee on Economic Security (1935): *Report of the Committee on Economic Security – 15 January 1935*. Disponible en: <http://www.ssa.gov/history/reports/ces.html>
- Courtis, Christian (2006): "La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios", en Christian Courtis (compilador), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Cruz Parcerro, Juan Antonio (2006): "Los métodos para los juristas", en Christian Courtis (editor), *Observar la ley. Ensayos sobre la metodología de la investigación jurídica*. Madrid: Trotta.

- Delamata, Gabriela (2013): “Movimientos sociales, activismo constitucional y narrativa democrática en la Argentina contemporánea”, *Sociologías*, año 15, núm. 32, enero-abril.
- Demaría Massey de Ferrer, María Elena (1989): “Nuevas tendencias del constitucionalismo provincial argentino”, *Anuario Jurídico*, núm. XVI. México: UNAM. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2102/6.pdf>
- Dulitzky, Ariel (2013): “Al gran pueblo argentino, salud: derechos, federalismo y tratados internacionales”, en Liliana Clérico, Liliana Ronconi y Martín Aldao (coord.), *Tratado de derecho a la salud*, tomo II, pp. 1653-1698. Buenos Aires: La Ley.
- Ferniot, Cecilia (2013): “La tutela judicial del derecho a la vivienda y la inembargabilidad de la vivienda única”, en Magdalena Álvarez (Dir.), *Tribunal Superior de Justicia – Doctrina jurisprudencial – Tomo III*. Buenos Aires: La Ley.
- Gatenio Gabel, Shirley (2016): *A rights-based approach to social policy analysis*. Nueva York: Springer.
- Gelli, María Angélica (2005): *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, 3ª ed. Buenos Aires: La Ley.
- González, María Dora (2012): “Derechos humanos y derecho del trabajo. Control de convencionalidad”, *Revista Derecho del Trabajo*, año LXXII, núm. 6, Buenos Aires, junio.
- Harvey, Philip (2002): “Human rights and economic policy discourse: taking economic and social rights seriously”, *Columbia Human Rights Law Review*, vol. 33, primavera.
- (2007): “Benchmarking the right to work”, en Minkler, Alanson y Hartel, Shareen (eds.), *Economic Rights: Conceptual, Measurement and Policy Issues*. Cambridge (GB), Cambridge University Press.
- Hernández, Antonio M. (2009). *Federalismo y constitucionalismo provincial*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- James, Stephen (2008): “A forgotten right? The right to clothing in international law”, ponencia presentada en The Sixteenth Annual Australian and New Zealand Society of International Law (ANZSIL) Conference: ‘Security, Scarcity, Struggle: The Dilemmas of International Law,’ Canberra (Australia), 26–28 June. Disponible en: <http://anzsil.anu.edu.au/Conferences/2008/Stephen%20James.pdf>
- Kiguel, Miguel Á. (2002): “Structural reforms in Argentina: success or failure?”, *Comparative Economic Studies*, vol. 44, núm. 2.
- Lema Añón, Carlos (2010): “Derechos sociales, ¿para quién? Sobre la universalidad de los derechos sociales”, *Derechos y Libertades*, núm. 22.
- Linares, Juan F. (1970): *Razonabilidad de las leyes. El “debido proceso” como garantía innominada en la Constitución argentina*. Buenos Aires: Astrea.
- Linares Quintana, Segundo V. (1946): *Gobierno y administración de la República Argentina*, tomo II. Buenos Aires: Tipográfica Editora Argentina.
- Martínez de Pisón, José M. (1998): *Políticas de bienestar. Un estudio sobre los derechos sociales*. Madrid: Tecnos.
- Mazzoco, Ignacio (2013): *La noble igualdad*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Montbrun, Alberto (1997): “El nuevo derecho público provincial”, *La Revista del Foro de Cuyo*, núm. 36. Disponible en: http://www.albertomontbrun.com.ar/archivos/en_nuevo_derecho_publico_provincial.pdf
- Nino, Carlos S. (1980): *Introducción al análisis del derecho*. Buenos Aires: Astrea.
- Orenstein, Mitchell A. (2013): “Pension privatization: evolution of a paradigm”, *Governance*, vol. 26, núm. 2.
- Orsini, Juan Ignacio (2012). “El derecho al trabajo como límite al despido injusto”, *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales – Universidad Nacional de La Plata*, año 9, núm. 42. Disponible en: <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/27039>
- Oszlak, Oscar (2009): “Implementación participativa de políticas públicas. Aportes a la construcción de un marco analítico”. En Belmonte Alejandro *et. al*, *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Buenos Aires: CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. Disponible en: <http://www.oscarozslak.org.ar/images/articulos-espanol/Implem%20parti%20de%20pol%20publicas.pdf>
- Palermo, Vicente y Novaro, Marcos (1996): *Política y poder en el gobierno de Menem*. Buenos Aires:

FLACSO-Norma.

- Pautassi, Laura (2010): “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Mas allá de la medición”, en Víctor Abramovich y Laura Pautassi (comp.), *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Del Puerto.
- Pisarello, Gerardo (2003): *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*. Barcelona: Icaria.
- Quiroga Lavié, Humberto (2000): *Constitución de la Nación Argentina. Comentada*, 3ª ed. Buenos Aires: Zavalía.
- Rapoport, Mario *et al.* (2000): *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Macchi.
- Rofman, Rafael (2001): “The new pension system in Argentina”, *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, vol. 26, núm. 4.
- Rossetti, Andrés (2010a): “La igualdad en el sistema constitucional argentino”, en Andrés Rossetti y Magdalena Álvarez (coord.), *Derecho a la igualdad. Un análisis desde el método de casos*. Córdoba: Advocatus - CIJS.
- (2010b): “Igualdad, discapacidad y nacionalidad: el caso 'Reyes Aguilera, Daniela’”, en Andrés Rossetti y Magdalena Álvarez (coord.), *Derecho a la igualdad. Un análisis desde el método de casos*. Córdoba: Advocatus - CIJS.
- Sagüés, Néstor P. (1999): *Elementos de derecho constitucional*, tomo I. Buenos Aires: Astrea.
- Scott, Craig y Macklem, Patrick (1992): “Constitutional ropes of sand or justiciable guarantees? Social rights in a new South African constitution”, *University of Pennsylvania Law Review*, núm. 141, noviembre.
- Sepúlveda, Magdalena (2006): “La interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la expresión ‘progresivamente’”, en Christian Courtis (compilador), *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Buenos Aires: Del Puerto.
- (2014): *De la retórica a la práctica: el enfoque de derechos en la protección social en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Shaver, Lea (2010): “The right to science and culture”, *Wisconsin Law Review*, núm. 121.
- Sola, Juan Vicente (2006): *Derecho constitucional*. Buenos Aires: LexisNexis.
- Treacy, Guillermo F. (2013): “Responsabilidad del Estado y derecho a la salud”, en Liliana Clérico, Liliana Ronconi y Martín Aldao (coord.), *Tratado de derecho a la salud*, tomo II, pp. 1155-1180. Buenos Aires: La Ley.

Fallos citados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

- “Álvarez” (2010): “Álvarez, Maximiliano y otros c/ Cencosud SA s/ acción de amparo”. *Fallos*, 333:2306. 07 de diciembre de 2010.
- “Asociación Benghalensis” (2000): “Asociación Benghalensis y otros c/ Ministerio de Salud y Acción Social - Estado Nacional s/ Amparo ley 16.986”. *Fallos*, 323:1339. 1 de junio de 2000.
- “Banco del Suquía” (2002): “Banco del Suquía SA c/ Juan Carlos Tomassini – PVE – ejecutivo”. *Fallos*, 325:428. 19 de marzo de 2002.
- “Bruno” (1988): “Bruno, Raúl O.”. *Fallos*, 311:460. 12 de abril de 1988.
- “Campodónico” (2000): “Campodónico de Beviaqua, Ana Carina c/ Ministerio de Salud y Acción Social - Estado Nacional - Secretaría de Programas de Salud y Banco de Drogas Neoplásicas”. *Fallos*, 323:3229. 24 de octubre de 2000.
- “Castillo” (2017): “Castillo, Carina Viviana y otros c/ Provincia de Salta – Ministerio de Educación de la Prov. de Salta s/ amparo”. *Fallos*, 340:1795. 12 de diciembre de 2017.
- “Chocobar” (1996): “Chocobar, Sixto C. c/ Caja Nacional de Previsión para el Personal del Estado y Servicios Públicos”. *Fallos*, 319:3241. 27 de diciembre de 1996.
- “Defensoría Pública” (2015): “Defensoría Pública Oficial c/ Córdoba, Provincia de y otro s/ amparo ley 16.986”. Expediente FCB 17844/2014/C51. 2 de junio de 2015.

- “Inchauspe” (1944): “Inchauspe Hnos. c/ Junta Nacional de Carnes”. *Fallos*, 199:483. 1 de septiembre de 1944.
- “Irizar” (1996): “Irizar, José Manuel c/ Misiones, Provincia de s/inconstitucionalidad”. *Fallos*, 319:1934. 12 de septiembre de 1996.
- “Madorrán” (2007): “Madorrán, Marta Cristina c/ Administración Nacional de Aduanas s/ reincorporación”. *Fallos*, 330:1989. 03 de mayo de 2007.
- “Milone” (2004): “Milone, Juan Antonio c/ Asociart S. A. Aseguradora de Riesgos del Trabajo s/ accidente – ley 9688”. *Fallos*, 327:4607. 26 de octubre de 2004.
- “Orellano” (2016): “Orellano, Francisco Daniel c/ Correo Oficial de la República Argentina S.A. s/ juicio sumarísimo”. *Fallos*, 339:760. 07 de junio de 2016.
- “Q. C.” (2012): “Q. C., S. Y. c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires s/ amparo”. *Fallos*, 335:452. 24 de abril de 2012.
- “Reyes Aguilera” (2007): “Recurso de hecho deducido por Luisa Aguilera Mariaca y Antonio Reyes Barja en representación de Daniela Reyes Aguilera en la causa Reyes Aguilera, Daniela c/ Estado Nacional”. *Fallos*, 330:3853. 4 de septiembre de 2007.
- “Rodríguez” (2006): “Rodríguez, Karina Verónica c/ Estado Nacional y otros s/ acción de amparo”. *Fallos*, 329:553. 7 de marzo de 2006.
- “Rossi” (2009): “Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Rossi, Adriana María c/ Estado Nacional - Armada Argentina s/ sumarísimo”. *Fallos*, 332:2715. 09 de diciembre de 2009.
- “Vizzoti” (2004): “Vizzoti, Carlos Alberto c/ Amsa S. A. s/ despido”. *Fallos*, 327:3677. 14 de septiembre de 2004.