



LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LAS COOPERATIVAS DE TRABAJO, DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS.

IX Congreso Internacional Rulescoop

*Respuesta de la Universidad a las necesidades de la economía social ante los
desafíos del mercado*

Eliana M. Villagra

INAES- Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social

Asesora legal

Maestranda en Maestría de Derechos Humanos con Orientación en Políticas Públicas

UNLa- CELS-Univ. YorK

RESUMEN

Las Cooperativas de Trabajo juegan un papel significativo en la creación y protección del empleo habiendo mostrado su eficacia en diversos contextos. En la Argentina luego de la crisis del año 2001-2002 se implementaron programas sociales que contemplan al Cooperativismo de Trabajo como herramienta eficaz para favorecer la creación de empleo y estimular la participación colectiva. Pero, ¿dichos programas contemplan los derechos sociales del trabajador cooperativo? ¿Se han contemplado la protección y la garantía de los derechos sociales para el pleno desarrollo del trabajador cooperativo?

El presente trabajo hará referencia sobre los principales programas ejecutados en la última década en el marco de las Cooperativas de Trabajos, y se intentará realizar un análisis de las mismas desde un “enfoque de derechos”. Ello permitirá desde una nueva perspectiva considerar la posibilidad de construir proyectos de políticas que promuevan el desarrollo social con una mayor igualdad e inclusión social, contemplando la participación más activa del trabajador cooperativo en dicha construcción de políticas, empoderándolo y reconociéndolo como un verdadero sujeto de derecho.

ABSTRACT:

Worker Cooperatives play a significant role in the creation and protection of employment. Their effectiveness has been evidenced in different contexts. In Argentina, after the crisis in 2001-2002, social programs, which acknowledge Worker Cooperatives, were implemented as an effective tool to foster employment and encourage collective participation. However, do these programs consider the social rights of the cooperative worker? Are the protection and guarantee of social rights taken into account in order to provide the full development of the cooperative worker?

This work will deal with the main programs in force in the last decade as regards Worker Cooperatives, and we will analyze them with a *rights approach*. This analysis, from a new viewpoint, will allow us to consider the possibility of creating policy projects which foster social development with social equality and inclusion, therefore, considering a more active participation of the cooperative worker in said policy creation and empowering and acknowledging the worker as a real subject of law.

RESUME:

Les coopératives de travail jouent un rôle essentiel pour la création et la protection de l'emploi. Leur efficacité a été prouvée dans de différentes situations. En Argentine, après la crise des années 2001-2002, ont été mis en œuvre des programmes sociaux considérant le coopératisme de travail comme un outil idoine pour créer des emplois et encourager la participation collective. Mais, ces programmes tiennent compte des droits sociaux des travailleurs coopérants ? La protection et la garantie des droits sociaux des travailleurs coopérants, fondamentales pour leur plein développement, ont été dûment considérées ?

Cette communication traite des principaux programmes mis en œuvre pendant la dernière décennie concernant les coopératives de travail. Nous avons essayé d'encadrer notre analyse du point de vue d'une « approche fondée sur les droits ». Cela nous permettra d'examiner sous une perspective nouvelle la possibilité de mener à bien des projets de politiques qui promeuvent le développement social avec plus d'égalité et d'inclusion sociale, ainsi que de favoriser une participation accrue des travailleurs coopérants dans cette construction, en renforçant leurs capacités et en les reconnaissant comme des vrais sujets de droit.

PALABRAS CLAVE: Políticas Públicas; cooperativas de trabajo; Enfoque de Derechos; “empowerment”; sujeto de derecho.

ÍNDICE

1. Introducción
2. Un poco de historia: Políticas Públicas y Cooperativas de Trabajo.
3. Cooperativas de trabajo en la Argentina durante la última década.
4. Entonces, ¿Qué se entiende por Políticas Públicas?. Y ¿De que manera la sociedad civil puede participar de su construcción?
 - Aportes desde un “Enfoque de Derechos”
5. Empowerment: La participación de la Sociedad Civil en el diseño y ejecución de las políticas públicas.
6. Conclusiones.
7. Bibliografía.

1- INTRODUCCIÓN.

La necesidad de fortalecer el acceso al trabajo y la protección social implica la construcción de un sistema que contemple las problemáticas de desigualdad, exclusión, pobreza y vulnerabilidad de individuos y de grupos, donde la sinergia de diversos actores sociales concibe la necesidad de fortalecer la capacidad de diálogo social, coordinación técnica y política articulando la toma de decisiones para el desarrollo. Por ello, contemplar las políticas sociales desde un “enfoque de derechos humanos” parecería acertado, y donde el “empoderar” o revalorizar (empowerment) a los sujetos involucrados es clave para pensar en estrategias y líneas de acción en políticas de desarrollo

En la Argentina se han implementado luego de la crisis de los años 2001-2002, proyectos y programas que bajo el lema de inclusión social con trabajo y utilizando la herramienta de la Economía Social y Solidaria (ESS) más precisamente la constitución de Cooperativas de Trabajo, se propuso articular una política social con la política económica naciendo de esta manera una política socio-productiva que tuvo y tiene por objeto generar ingresos para los ciudadanos en el marco de proyectos autogestivos y de desarrollo local.

Sin embargo, pareciera que dichos programas en términos generales si bien han logrado instalar el tema del desarrollo local y la ESS en la agenda de gobierno, no han procurado hasta la actualidad dinamizar el desarrollo económico y en consecuencia tampoco han logrado proteger y garantizar los derechos sociales de los trabajadores cooperativos. Las dificultades pueden ser diversas, pero en el presente análisis sólo se pretende visualizar las principales directrices de las políticas diseñadas para estos programas desde un “enfoque de derechos”, lo que permitirá desde otra perspectiva considerar proyectos que promuevan el desarrollo con mayor igualdad e inclusión social.

Esta nueva perspectiva contempla proceso con varios cambios: un cambio en la mirada de los sujetos destinatarios de dichas políticas; un cambio en la relación Estado- receptores de políticas donde estos últimos pasen a ser verdaderos protagonistas de la construcción de políticas públicas participando en su calidad de sujetos de derechos y no ser vistos como meros beneficiarios de programas; un cambio en las líneas de trabajo donde debe democratizarse la discusión, la ejecución, el control y el monitoreo de una intervención social. Esto refiere a un proceso que debe llevarse a cabo mediante mecanismos instituidos que faciliten el diálogo entre los actores sociales y las distintas instancias del Estado, mediante ellos se permitirán traducir acuerdos plasmados en instrumentos normativos y que estos a su vez sean reflejados en políticas donde se orienten las acciones en aquellos campos donde la población se sienta más desprotegida.

El desafío que plantea el “enfoque de derechos” en las políticas públicas, es poner en marcha un cambio en la ingeniería institucional de las políticas en el cual se contemple el sistema de principios, reglas y valores establecidos en los tratados internacionales de derechos humanos. Ello implica un cambio en la construcción de una política, o más bien una co-construcción de la política pública en donde se vea la efectiva participación de los sujetos comprometidos. (empowerment)

2- UN POCO DE HISTORIA: POLÍTICAS PÚBLICAS Y COOPERATIVAS DE TRABAJO.

El desarrollo de la economía social y solidaria ESS en Latinoamérica se da en un contexto diferente al de otros continentes, y surge a fines del siglo XIX acompañado de

las inmigraciones europeas que traían esta forma de organización de sus países de origen.

Este tipo de ESS tuvo y tiene como particularidad marcar o proponer una fuerte crítica hacia el sistema capitalista vigente, sosteniendo que es posible una transformación de la organización social y económica no basado en la acumulación ni en el predominio de los intereses individuales.

En los años 70 y 80 la ESS toma mayor relevancia frente a los cambios que se van sucediendo en el escenario económico internacional y que condujeron a la pérdida de la capacidad de los Estados Nación como principales dinamizadores de economía y con la capacidad para regular y generar empleo. Durante el “Estado de Bienestar” el Estado era el principal actor tanto de la formulación como de la ejecución de políticas públicas y sociales asumiendo la obligación explícita de proporcionar protección a los ciudadanos que sufrían “necesidades” y riesgos específicos debido a los mecanismos del mercado (Esping-Andersen, 1990), por tanto su rol era equilibrar la asimétrica relación entre capital y trabajo, acotar y atemperar el conflicto entre las clases y mediar en las luchas de intereses que son características del capitalismo en su acepción liberal (Offe, 1990).

Las formas organizativas en las que se fue desarrollando la ESS en Latinoamérica, se relacionó principalmente con la “economía informal” “economía de pequeña escala” y la “economía de subsistencia”. Estas dos últimas formas, la economía de subsistencia y de pequeña escala tuvieron relación con los discursos fomentados desde las agencias internacionales que promovían la participación comunitaria y las políticas de focalización (PNUD, 1989; PNUD, et. al 1990) en las cuales las denominadas “economía de los pobres” o “economía popular” eran vistas, no como un obstáculo sino común factor de crecimiento económico.

Sin embargo, en la medida en que se aliente a la ESS desde ese lugar, el concepto seguirá haciendo referencia a una “economía de los pobres” y marginal que será sumamente funcional al sistema capitalista. Pareciera que aún existen muchos intereses por seguir considerando a la ESS sólo como amortiguadora de abusos y correctora de desviaciones del sistema capitalista sin que el mismo sea alterado.

En la ESS se contemplan valores, principios, ideología y una base de sustentación real que permite pensar a largo plazo, es decir en un desarrollo sostenible¹, lo que permite desde una perspectiva más amplia la reducción de pobreza y el desempleo. Es que la ESS Latinoamericana abre una perspectiva de superación, y no se la toma como una mera herramienta paliativa contra el desempleo y la exclusión, sino como una manera de promover la búsqueda de otro tipo de sociedad con activismo a favor de la construcción de cambios económicos concretos.

En este sentido, La OIT ha identificado estrategias que pueden ayudar a generar y sostener el trabajo, donde el objetivo central se encuentra en la construcción de políticas económicas y sociales². Entre dichas estrategias se ha considerado que la ESS, y de entre sus formas las cooperativas de trabajo comportan una vía que permite el desarrollo sostenible del trabajo decente de los trabajadores, y donde la convergencia de valores y principios van de la mano de la garantía de los derechos fundamentales de la persona humana.

¹Se define como “desarrollo sostenible” a la satisfacción de «las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». (Informe titulado «Nuestro futuro común» de 1987, Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo), el desarrollo sostenible ha emergido como el principio rector para el desarrollo mundial a largo plazo. Consta de tres pilares a lograr: el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente. <http://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>

² Programa Global de Empleo- OIT: Durante el período 2010-2015, la estrategia de la OIT destinada a fomentar el empleo pleno, productivo y libremente elegido incluirá los siguientes resultados fundamentales: políticas coordinadas y coherentes que generen empleos productivos, trabajo decente y oportunidades de obtener ingresos; políticas de desarrollo de las competencias profesionales para aumentar la empleabilidad de los trabajadores, la competitividad de las empresas y la capacidad integradora del crecimiento; políticas y programas que promuevan empresas sostenibles y la iniciativa empresarial

La Resolución 193 OIT reconoce que las cooperativas en sus diversas formas, promueven la más completa participación de toda la población en el desarrollo económico y social, y para ello insta a los Estados a que gestionen e implementen políticas que permitan el desarrollo sostenible de dichos emprendimientos³, y donde una estrategia coherente de política pública este enfocada a fomentar un proceso de desarrollo sostenible que cual contemple la concepción económica a largo plazo.

A modo de experiencias, en la Argentina la crisis que siguió a la convertibilidad a partir del año 2001-2002, se caracterizó por el fenómeno de las empresas recuperadas y a comienzos del 2003 se implementaron programas sociales que contemplaron al cooperativismo de trabajo como herramienta eficaz para favorecer la creación de empleo y estimular la participación colectiva

3- COOPERATIVAS DE TRABAJO EN LA ARGENTINA DURANTE LA ÚLTIMA DÉCADA.

En la Argentina, los programas sociales creados en el ámbito de la Secretaría de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social Nación (MDS) a partir del 2003, referentes a “cooperativas de trabajo”, han tenido como propósito constituir un sistema de apoyo a las iniciativas de desarrollo socioeconómico local destinado a los sectores de bajos recursos, donde los objetivos generales radicaban en contribuir en la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad social, promoviendo la economía social mediante el apoyo técnico y financiero a emprendimientos productivos de inclusión social generados en el marco de procesos más que nada de desarrollo local, y fortalecidos por organizaciones públicas y privadas, así como espacios asociativos y redes. (Vuotto, 2011)

En agosto de 2003 se lanzó el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) que por su vinculación con los Municipios, instaló en la agenda del gobierno local la idea del desarrollo local y la ESS. El programa proponía articular una política socio- productiva con el objeto de generar ingresos en los hogares en el marco de proyectos de desarrollo local. Los proyectos se elaboraban por potenciales destinatarios con la asistencia de equipos técnicos locales y/o las organizaciones sociales civiles. El municipio local era quien realizaba un informe sobre la pertinencia del proyecto en relación con la estrategia. Y en la etapa final, en su ejecución, los proyectos se supervisaban por equipos del Ministerio de Desarrollo Social y organismos con los que se hubieren firmado algún convenio. Las organizaciones civiles (OSC) involucradas debían rendir cuenta del destino final de los fondos que les fueron transferidos de acuerdo a lo estipulado en la normativa.

A partir del 2006 se realizó una modificación en la operatoria de dichos programas con el objeto de contemplar las demandas conforme a las necesidades territoriales apoyando a proyectos regionales o micro, descentralizando la ejecución e impulsando la conformación de proyectos integrales de desarrollo territorial.

Estos programas definieron el problema asociándolo con la necesidad de recuperar el trabajo como una actividad transformadora de lo social donde la ESS se la considera como un proceso de transformación social más allá del empleo, que responde a una situación de recuperación de puestos de trabajo. El origen de los primeros planes, como el mencionado Plan “Manos a la Obra” (2003-2006), fue innovador dado que ha intentado competir desde el desarrollo local y la economía social, más que nada para frenar los altos niveles de conflictividad social en diferentes niveles y ámbitos. (Altschuler y Casalis 2006)

³ Se ha destacado a las cooperativas por valorizar el papel del trabajo como un espacio de inserción y reconocimiento social, como un lugar donde la existencia de la persona ocupa un lugar central, y surge frente a la necesidad de asegurar la ocupación la estabilidad, y garantizando la seguridad y la protección social. <http://www.ilo.org/employment/areas/global-employment-agenda/lang-es/index.htm>

A partir del 2009 en la Argentina se decidió profundizar la política de desarrollo con inclusión social, creando otro diseño de política social para la inclusión de personas en situación de alta vulnerabilidad socio-ocupacional, en el marco del programa "Argentina Trabaja", el cual se denominó: *Programa de "Ingreso Social con Trabajo"*, que articula las políticas de desarrollo social orientadas en la Economía Social pero a diferencia de la anterior, esta política contempla una visión del "desarrollo integral" donde se tiene por finalidad desarrollar las capacidades humanas desde el derecho a la educación, el derecho a la salud y el derecho a la ciudadanía activa.

El objetivo general del programa persiguió y persigue la creación de oportunidades de trabajo con inclusión socio-ocupacional y desarrollo de capacidades humanas y sociales de la población desocupada con alta situación de vulnerabilidad social. Entre los requisitos que deben reunir los destinatarios, es el que pertenezcan a hogares de alta vulnerabilidad social en zonas urbanas, y que no se encuentren con otro ingreso proveniente de trabajo registrado, jubilación, pensión, programa social nacional, o provincial, pero sí se permite que al mismo tiempo reciba prestaciones de carácter alimentario⁴.

La gestión se realiza mediante la articulación multiactoral y multisectorial de diversos Ministerios y de otros actores nacionales, provinciales y locales que actúan como entes ejecutores; o como agentes de capacitación, o como facilitadores del desarrollo de otras estrategias. También concurre la participación de Universidades Nacionales en cuanto al control y seguimiento, asistencia técnica y capacitación⁵

El programa "Ingreso Social con Trabajo" se ejecuta mediante Convenios que se realizan con los entes ejecutores mencionados, para la implementación de proyectos que deben adecuarse con la realidad de la localidad en la que se lleve a cabo, mediante el cual se aprueban los subsidios para dicha ejecución. En consecuencia, a los destinatarios titulares del programa se les transfiere un incentivo monetario a sus cuentas bancarias a las que acceden mediante una tarjeta personal. A su vez se contempla una etapa de seguimiento desde la Unidad Ejecutora, Universidades Nacionales, de la SIGEN, Red federal de Control, Tribunales de Cuentas y desde la Auditoría General Nación AGN.

Las políticas sociales mencionadas lograron el interés de valorizar este tipo de alternativa en la esfera de lo público y su ingreso en la agenda de gobierno, en el marco de los programas que introducen la opción bajo la conformación de "cooperativas de trabajo" en los ámbitos de gestión de políticas vinculadas al desarrollo socio productivo y la implementación de proyectos productivos locales, y en lo formal.

Sin embargo, han suscitado algunos cuestionamientos en lo referente al carácter de las cooperativas que se constituyen como un requisito previo obligatorio para acceder a la política social. En tal sentido se plantea que si bien los grupos de trabajadores asociados formalmente se asocian constituyendo una entidad cooperativa, estas no respetan la concepción definida por la Alianza Cooperativa Internacional ACI de 1995⁶. Esto plantea y pone en duda la capacidad de generación de empleo genuino por parte de estas entidades, así como también el respeto de alguno de los principios y valores del cooperativismo, debido a que dichos programas que las fomentan tiene una duración limitada, las tareas que deben realizar son impuestas por el Estado y muchas

⁴ Resolución Ministerio de Desarrollo Social Nación Nro 3182/09.- www.infoleg.gov.ar

⁵ El Ejemplo en cuanto a la capacitación es el Diplomado de Extensión Universitaria de Operador socioproductivo en Economía Social que se desarrolla desde el año 2010 en la Universidad de Quilmes el cual está destinado a referentes de las Cooperativas de los Programas de "Argentina Trabaja" que estuvieren interesados en capacitarse en la temática de ESS. A los participantes se les otorga una beca de pesos 1000 mensuales. (Gimenez, Sandra y Hopp Malena (2010). <http://trabajosocial.sociales.uba.ar/jornadas/contenidos/27.pdf> fecha consulta 09/06/2015.

⁶ Definición Cooperativa por la ACI 1995: "una asociación autónoma de personas que se han unido voluntariamente para hacer frente a sus necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales comunes por medio de una empresa de propiedad conjunta y democráticamente controlada"

veces no están gestionadas por los propios trabajadores (Bertolini, 2009, FACTA, 2009, Prensa Cooperativa, 2009⁷)

Por su parte Mirta Vuotto considera que las políticas implementadas y las modalidades adoptadas para la conformación de cooperativas de trabajo, aunque pretendan superar el alcance de los programas focalizados de desempleo, difícilmente toman en cuenta el carácter autónomo y las exigencias que plantean estas organizaciones para afrontar exitosamente sus principales desafíos y lograr un desempeño y consolidación acorde con su naturaleza asociativa.⁸

En tal sentido pareciera que dichos programas sociales han sido impartidos e “inducidos por el Estado” a modo de paliar un contexto y coyuntura de crisis, centrándose en los sujetos excluidos social y económicamente, y en dichos espacios han encontrado en cierta forma respuesta a sus necesidades. Pero sería bueno recordar que las cooperativas no deben considerarse como un programa en sí mismo o un medio para resolver problemas y obtener beneficios individuales asistenciales, porque esto es pensar en una visión a corto plazo para tales emprendimientos, y lo cierto que es la forma de asociación cooperativa tiene otro sentido más integrador y solidario y más a fin con un desarrollo sostenible.

La participación de determinados sectores como actores es lo que permite incidir y participar en la formación de políticas públicas, y son estos quienes pueden mediar y definir los temas de debates y el marco intelectual en el que se desarrollaran las negociaciones, alianzas y conflictos que sustentan la toma de decisiones. Pero también es cierto que en muchos de los casos el problema se presenta porque los individuos, sectores o grupo de individuos que no están organizados, o si lo están, no pertenecen a organizaciones con capacidad de incidir en los problemas que ingresan en la agenda estatal. Ello puede deberse tal vez a la débil oferta estatal para “empoderarlos” o revalorizarlos como verdaderos protagonistas en la participación de toma de decisiones, lo que lleva a deslegitimar en cierta forma el contenido genuino de los reclamos y derechos que se pretenden sean garantizados y protegidos.

4- ENTONCES: ¿QUE SE ENTIENDE POR POLITICA PUBLICA? Y ¿DE QUE MANERA LA SOCIEDAD CIVIL PUEDE PARTICIPAR DE SU CONSTRUCCIÓN?

4.1 - Aportes desde el “Enfoque de Derechos”.

Si las políticas públicas deben responder a necesidades que imperan en la sociedad de un país, las mismas “pueden ser definidas como tentativas de regular situaciones que presentan un problema público en una colectividad o entre colectividades”(Lemieux, 1994), y si su contenido es “el resultado de las interacciones entre las autoridades político- administrativas, y los grupos sociales que están afectados positiva o negativamente por el problema colectivo que la acción pública intenta responder”, entonces es importante pensar en diseñar las políticas públicas con la participación de los destinatarios de las mismas. Además, quien mejor que ellos para comprender el problema y las necesidades que los aqueja.

La participación de determinados sectores como actores es lo que permite incidir y participar en la formación de políticas públicas, y son estos quienes pueden mediar y definir los temas de debates y el marco intelectual en el que se desarrollaran las negociaciones, alianzas y conflictos que sustentan la toma de decisiones (Acuña y Repetto, 2001).

Considerar un diseño y gestión de políticas bajo una construcción social encuentra sus bases en una genuina participación colectiva y un nutrido diálogo social, donde el concepto de participación debe referirse a la intervención sistemática y autogestiva de

⁷ En Gimenez, Sandra y Hopp Malena, 2010 “Programa de ingreso social con trabajo Argentina Trabaja. Una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación” Estudio sobre Política social y condiciones de trabajo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Cias. Sociales, UBA.

⁸ Vuotto, Mirta “Acerca del cooperativismo de trabajo en la Argentina”, en Voces en el Fénix, Junio 2011.-

los actores involucrados en los programas, no como “destinatarios” de una oferta cerrada sino como gestores colectivos de una demanda por bienes y servicios en nuevas modalidades de políticas, que los incluya tanto en el diagnóstico de los problemas que el programa apunta a resolver, en la definición de sus objetivos como en la gestión y la evaluación de sus resultados a partir de efectivos mecanismos de control social. La constitución de políticas efectivamente democráticas, su co-construcción, demanda el desarrollo de nuevos aportes teóricos, metodológicos y técnicos, lo suficientemente flexibles e integradores, como para captar las diferentes determinaciones del problema que se propone enfrentar. (Hintze, 2007)

En este sentido, para producir un cambio en la construcción de políticas públicas se necesita la institucionalización de otros valores, principios y normas, y el establecimiento de otras asunciones compartidas que operen como soportes de una nueva forma de entender y actuar la relación entre el Estado y los grupos sociales a quienes van destinadas las mismas. Donde una cultura nueva compartida, solidaria, generada a través de procesos de interacción posibilite el desarrollo de proyectos basados en un interés común.

El vínculo entre las políticas y estrategias de desarrollo y derechos humanos marca un nuevo escenario, donde la importancia radica en ligar la lógica de los derechos a la implementación de las políticas y los modelos de desarrollo, llevando a repensar las políticas públicas y sociales, en particular estas últimas como obligaciones del Estado para el cumplimiento efectivo de los derechos sociales de los ciudadanos, en cuanto a su acceso, protección y garantías. Es ahí donde el enfoque de derechos se postula.

Para que un Estado pueda llevar a cabo una política pública y desde un “enfoque de derechos”, dirá Garretón que dicha política democrática deberá partir de demandas de la sociedad civil, por lo que deberá el Estado aceptar, además de promover y educar, el “empoderamiento” de la sociedad civil lo que permitirá la participación en la toma de decisiones (R. Garretón, 2004)

“Se hace referencia al enfoque de derechos aplicado a las estrategias de desarrollo, al conjunto de principios reglas y estándares que integran los derechos humanos fundamentales, y que son pasibles de ser aplicados para fijar pautas y criterios para el diseño e implementación de estrategias de desarrollo sustentables y con mayor interés aún, en materia de políticas sociales” (Pautassi, 2010)

A nivel regional la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha incorporado el “enfoque de derechos” en su agenda de investigación y acción, postulando que “la titularidad de los derechos debe guiar a las políticas públicas. Se trata de orientar el desarrollo conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales plasmado en acuerdos vinculante(..)”, a lo que agrega que es fundamental que se garantice “la existencia de mecanismos jurídicos y de políticas pública para que las personas puedan exigir la titularidad de sus derechos”(CEPAL 2006:14)

En las últimas décadas, los principios, valores y normas referentes a los derechos humanos han avanzado un paso más allá de las acciones negativas que un Estado no puede tener, plasmando conductas de carácter positivo que el Estado debe cumplir. En tal sentido se habla de las acciones que sí debe realizar el Estado, a fin de lograr la plena realización de los derechos civiles y políticos (DCP) y también los derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Bajo los estándares jurídicos que se contemplan en el enfoque de derecho, todo Estado tiene la obligación de elaborar políticas progresivas y no regresivas⁹, garantizando un contenido mínimo de derechos desarrollando en consecuencia estrategias de intervención. Esto tiene fundamento en la necesidad de asegurar a los titulares de derechos sus intereses, y redundando en el incumplimiento de los compromisos asumidos constitucional e internacionalmente por el Estado.

⁹ La obligación de no regresividad constituye una limitación explícita que los tratados de derechos humanos imponen sobre los Estados, por tanto le está vedado sancionar normas jurídicas o adoptar políticas, programas o acciones que sin una causa justificada, empeoren más los derechos de los individuos o grupo de individuos. (Courtis, 2006)

Los partidarios del “enfoque de derechos” para la construcción de políticas públicas, entienden que el cambio de perspectiva para los Estados no implica modificaciones radicales o abruptas en la práctica, y asimismo sostienen que las obligaciones que imponen los tratados de derechos humanos no son exorbitantes ni le restan espacios a las políticas, sino que ponen de relieve las acciones mínimas que el Estado tiene el deber de realizar.

En el Sistema Interamericano, la Comisión Interamericana y la Corte son los únicos órganos que pueden fijar algunos estándares mínimos en cuestiones claves para la definición de políticas públicas. Estos órganos de supervisión internacional en derechos humanos, han procurado entregar reparaciones a las víctimas de derechos en casos particulares, pero también han ayudado a establecer un piso consistente en principios y estándares con la finalidad de incidir en la transformación de los procesos democráticos. Esta jurisprudencia internacional suele ser tomada luego por los Estados como guía para las decisiones judiciales a nivel interno, evitando de tal manera verse en un futuro expuestos a peticiones y eventuales condenas ante instancias de supervisión internacional (Abramovich, 2006)

“Los derechos no dicen mucho en cuanto a como debe ser el contenido de una política, sin embargo pueden decir algo sobre la orientación general de las mismas y brindar un marco conceptual que guíe la formulación y una mejor implementación” (Abramovich, 2006)

Pensar políticas públicas desde un “enfoque de derechos” requiere necesariamente pensar en una manera distinta el contenido y también el proceso de construcción de una política. Implica poner en el centro de la escena los derechos como elementos protagónicos, y en consecuencia a los titulares de dichos derechos.

5- EMPOWERMENT: LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN EL DISEÑO Y EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

El término “empowerment” se ha dado en el marco del concepto de “desarrollo”, y de este modo se guarda una estrecha relación con el enfoque de desarrollo humano, entendido como un incremento de las capacidades de las personas. Por tanto “empoderar” a un individuo o a un grupo de individuos, consiste en un proceso de reducción de vulnerabilidad y de incremento de las propias capacidades de los sectores marginados, que lleva a promover un *desarrollo humano y sostenible*¹⁰.

“El enfoque de derechos humanos apunta esencialmente a ese otorgamiento de poder que se da por la vía del reconocimiento y ejercicio de derechos” (Pautassi 2010)

Cuando se habla de “empoderar” o “revalorizar” se lo relaciona con el fortalecimiento de las capacidades, de la confianza, de la visión y protagonismo de grupos sociales o de individuos marginados o que se encuentran en situación de vulnerabilidad, ganando en consecuencia influencia y participación en el cambio social y de la realidad en la cual viven y conviven.

Friedman (1992) señala que el “empoderar” está relacionado con el uso y control de tres tipos de poderes: a) *el social*, entendido como el acceso a la base de riqueza productiva; b) *el político*, o acceso de los individuos al proceso de toma de decisiones, sobre todo aquellas que afectan a su propio futuro; y c) *el sociológico*, entendido en el sentido de potencialidad y capacidad individual.

¹⁰ Friedman, J. (1992), Empowerment. En “The Politics of Alternative Development”, Blackwell Ed., Massachusetts.

Teniendo en cuenta lo dicho, para que una política pública desde un “enfoque de derechos” contemple a los sujetos titulares de los mismos, es necesario que los Estados en el diseño, implementación, gestión y evaluación de las políticas considere la participación activa de los grupos involucrados, de tal manera que el Estado cumplimente con su obligación de respetar, promover, proteger y garantizar en la práctica dichos derechos sociales.

6- CONCLUSIÓN.

Bien es sabido que el reconocimiento de un derecho no garantiza en todos los casos el acceso al mismo, entonces cuando existen obstáculos en el acceso y garantía de un derecho, también se generan obstáculos en el resto de los derechos que son interdependientes a este.

Si existen circunstancias que obstan el acceso al derecho al trabajo, también se ven obstaculizados el acceso a la educación, a la protección social, a la alimentación; a la vivienda digna, etc. En tales circunstancias las desigualdades se profundizan y los derechos del individuo y de su grupo familiar se ven seriamente cercenados.

Comprender que estos derechos son interdependientes, es un punto de partida para poder realizar un análisis con otra perspectiva y con una nueva ingeniería en el diseño, gestión e implementación de las políticas públicas, diseño basado desde un “enfoque de derecho”. En ese orden de ideas, fortalecer y fomentar el pensamiento de que los individuos y los grupos de individuos son “titulares de derechos”, no es un tema menor al momento de determinar a quienes van destinadas las políticas públicas y donde el “empoderar” (empowerment) a dichos individuos y grupos de individuos es clave para pensar en estrategias y líneas de acción en políticas de desarrollo.

Las políticas destinadas al desarrollo deben generar capacidades que permitan abordar desafíos asociativos- empresariales como el caso de emprendimientos basados en “cooperativas de trabajo”, por tanto deberá reflexionarse sobre la manera de diseñar, gestionar y ejecutar políticas que promuevan los vínculos asociativos reales, y facilite el desarrollo de iniciativas productivas sostenibles que no se reduzcan solo a la mera creación de puesto de trabajo en tiempos de crisis, sino en la verdadera protección de los derechos sociales para su desarrollo sostenible.

7- BIBLIOGRAFÍA

Arcidiacono, Pilar, (2009): “Políticas Sociales con perspectiva de derechos. La agenda pendiente en la Argentina”, en Diálogos y debates sobre derechos humanos. Programa Andino de derechos humanos. Quito: Universidad Andina de Simón Bolívar.

Abramovich, Víctor. (2006) “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, CEPAL.
Arroyo, Daniel (2008): “Economía Social: un potencial sector de inclusión social”, en: XVI Conferencia Regional “Responsabilidad Social Cooperativa y vida democrática”, ACI-Américas, San José Costa Rica, Costa Rica.

Abramovich, Víctor y Courtis (2003) “Los Derechos Sociales como derechos exigibles”, en Teoría y realidad constitucional, Ed. Trotta, pag. 691-697.

Altschuler, Bárbara y Casalis, Alejandro (2006): “Aportes del desarrollo local y la Economía social a una estrategia Nacional de desarrollo”, en García Delgado, Daniel y Luciano Nosetto, (comps) El desarrollo en un contexto postneoliberal. Hacia una sociedad para todos, Colección Transformaciones, CICCUS-FLACSO, Buenos Aires.

CEPAL(2006): “El desarrollo centrado en derechos y el Pacto para la protección social”, en la Protección Social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad, CEPAL.

Courtis, Christian (2006): “Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales”, Editores del Puerto.

Courtis, Christian (2010): “Políticas Sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista”, en La medición de derechos en las políticas sociales, compiladores Abramovich, V. y Pautassi, L., Del Puerto Ed.

Documento de trabajo CIF –OIT (2011): “Economía Social y Solidaria: Nuestro camino común hacia el trabajo decente: segunda edición de la Academia sobre Economía Social y Solidaria”, Canadá.

Documento “Ganar Derechos: Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos”, (2014) Serie Documentos de Trabajo 2, Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IIPDH). <http://ippdh.mercosur.int>

Friedman, J.(1992), Empowerment. “The Politics of Alternative Development”, Blackwell Ed., Massachusetts.

Gimenez, Sandra y Hopp Malena, 2010 “Programa de ingreso social con trabajo Argentina Trabaja. Una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación” Estudio sobre Política social y condiciones de trabajo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Cias. Sociales, UBA.

Hintze, Susana (2007): “Políticas Sociales argentinas 1990-2006”, en La Co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social, Vuotto M. (Comp), Prometeo Ed.

Lahera, E.(2004): “Política y políticas públicas”, en Revista de la CEPAL Nro 95, Santiago de Chile.

Monasterios, C y Srnec, C.(2010): “La co-construcción de políticas públicas innovadoras en torno a la economía social”, Documento nro 71 CESOT.

Oszlak, O.- O`Donnel, G. : “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, Nro 1, Caracas.

Pautassi, Laura (2010): “El aporte del enfoque de derechos a las políticas sociales. Una breve revisión.”, en CEPAL taller de expertos “Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones”

Resolución 236 Asamblea General Naciones Unidas: Resolución aprobada por la Asamblea General. 64/236. Ejecución del Programa 21 y del Plan para su ulterior ejecución, y aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (A/RES/64/236)

Ropetto, Fabián y Dal Masetto, Fernanda (2011): “Protección social en la Argentina”, CEPAL.

Vuotto, M.(2007): “La co construcción de políticas públicas en el campo de la economía social”, Prometeo Ed.

Vuotto, Mirta (2011): “El cooperativismo de Trabajo en la Argentina: Contribuciones para el diálogo social”- OIT, Programa Regional para la Promoción al Diálogo y la cohesión social en América Latina, serie Documento de Trabajo Nro 217.

Vuotto, Mirta (2011) “Acerca del cooperativismo de trabajo en la Argentina”, en Voces en el Fénix, Revista Nro 6, Junio 2011.-