

**REVISTA**  
**INTER**  
**FEREN**  
**CIA**

DERECHOS  
Y SEGURIDAD  
HUMANA

## **AUTORIDADES**

### **Rectora**

Dra. Silvia Carolina Scotto

### **Vicerrectora**

Dra. Hebe Goldenhersch

### **Secretaria de Extensión Universitaria**

Mgter. María Inés Peralta

### **Subsecretario de Vinculación con la Comunidad**

Dr. Joaquín Navarro

### **Subsecretaria de Cultura**

Mgter. Mirta Bonnin

**REVISTA**  
**INTER**  
**FEREN**  
**CIA** DERECHOS  
Y SEGURIDAD  
HUMANA

**LOS OBSERVATORIOS EN DERECHOS HUMANOS**  
UN APORTE A POLÍTICAS PÚBLICAS

Secretaría de Extensión  
Universidad Nacional de Córdoba

Mgter. Ana Correa  
Abog. Jorge Perano



Universidad  
Nacional  
de Córdoba



Secretaría  
de Extensión  
Universitaria



OBSERVATORIO  
DE PRÁCTICAS EN  
DERECHOS HUMANOS

## **COORDINADORES**

Ana Correa  
Jorge Perano

## **COMITÉ EDITORIAL**

Lucas Crisafulli (Facultad de Derecho y Ciencias Sociales)  
Pablo Natta (Escuela de Ciencias de la Información - Facultad de Derecho)  
Daniela Spósito (Centro de Estudios Avanzados)  
Natalia Arriola (Prensa Extensión Universitaria)  
Patricia Mercado (Coordinadora Programa Universidad y Cárcel. FFyH)  
Francisco Ferreyra (Escuela Manuel Belgrano)

## **COMITÉ ACADÉMICO**

Maria Daniela Puebla – Universidad Nacional de San Juan  
Juana Mercedes Loizo – Universidad Nacional San Luis  
Alicia Acín – Universidad Nacional de Córdoba  
Bozzolo Raquel- Universidad Nacional de la Plata  
Marysel Segovia – Universidad Nacional de Córdoba  
Alejandra Domínguez- Universidad Nacional de Córdoba  
Rubén Caro - Universidad Nacional de Córdoba  
Mariana Butinof- - Universidad Nacional de Córdoba  
Mario Barrientos- - Universidad Nacional de Córdoba  
Claire Iribarne - Universidad Nacional de Córdoba  
Mariano Gutiérrez – Universidad de Buenos Aires  
Máximo Sosso – Universidad de Santa Fe  
Alicia Daroqui – Universidad de Buenos Aires  
Fernanda Juárez – Universidad Nacional de Neuquén  
María Inés Peralta - Universidad Nacional de Córdoba  
Valeria Plaza Schaefer - Universidad Nacional de Córdoba  
Horacio Etchichury - Universidad Nacional de Córdoba  
Sebastián Torres Castaño - Universidad Nacional de Córdoba  
Clemencia Jugo Beltrán - Universidad Nacional de Córdoba  
Ariela Battan Horenstein- Universidad Nacional de Córdoba  
Inés León Barreto - Universidad Nacional de Córdoba  
Diego Gastón Faci – Universidad de Zaragoza

## **COMITÉ DE HONOR**

Raúl Eugenio Zaffaroni (Argentina)  
Roberto Bergalli (España)  
Lola Aniyar de Castro (Venezuela)  
Battista Nilo (Brasil)  
Miguel Benasayag (Francia)

<b>PÁG.</b>	<b>ÍNDICE</b>
<b>7</b>	EDITORIAL
<b>9</b>	PROLOGO
	CONFERENCIAS
<b>13</b>	Enfoque de Derechos en las políticas públicas: Monitoreo y rendición de cuentas de los Estados ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Laura Pautassi
	ARTÍCULOS
<b>31</b>	Presentación Observatorio de Practicas en Derechos Humanos de la Secretaria de Extensión. Universidad Nacional de Córdoba
<b>35</b>	El Derecho a la Educación en Cárcel: Monitoreo de Educación Nivel Primario en Servicio Penitenciario Córdoba – Capital. Año 2012
<b>53</b>	El Derecho a la Salud en la Provincia de Córdoba: una mirada colectiva construida desde la participación. Año 2012
<b>61</b>	Presentación Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos
<b>71</b>	Salud Mental y Derechos Humanos: una relación inexcusable
	VOCES
<b>77</b>	Cuando todo brillo posible tiene que brillar
<b>78</b>	Entrevista
	RESEÑAS
<b>83</b>	Reseña libro. Sujeto de Castigo. Hacia una Sociología de la penalidad juvenil de Daroqui Alcira, López Ana Laura y García Roberto Félix Cipriano por Ana Correa
<b>84</b>	Presentación La Mordaza O. Taller de Periodismo
<b>85</b>	ACERCA DE LOS AUTORES



Los Derechos no se otorgan ni se mendigan. Se arrancan y se conquistan en luchas sociales, muchas de las cuales generaron el derramamiento de sangre de quienes entendieron que la construcción de una cultura basada en el respeto por los Derechos Humanos nos involucra a todos de forma colectiva.

Existen visiones tendientes a la naturalización de los Derechos, descontextualizando las luchas, como si la existencia de la salud pública, la educación estatal, el matrimonio igualitario, la jornada de trabajo de ocho horas, las vacaciones pagas o no ser condenado sin ser declarado culpable, fueran hechos naturales.

El prisma de lectura de los Derechos Humanos en el contexto latinoamericano y, más específicamente en el caso argentino, constituye una conquista político-histórica de la democracia. Conquista siempre provisoria y de inacabados resultados, donde la vigilancia colectiva siempre tendrá que estar alerta para no perder lo ganado y lograr nuevos Derechos o profundizaciones de los ya existentes.

En efecto, se ha criticado a los Derechos Humanos por ser una creación del post-iluminismo racionalista, secular, occidental, moderna y capitalista, producto de un origen cultural e histórico específico con pretensiones de universalidad que obtura otros marcos analíticos para abordar problemáticas sociales. Asimismo, se alude a los Derechos Humanos como principios demasiado vagos que pocas respuestas arrojan sobre problemas concretos o que son utilizados en determinadas circunstancias como un argumento para provocar, incluso, su flagrante violación. Sin embargo, desde múltiples prácticas en Derechos Humanos se han generado nuevas formas organizativas tramitando lazos sociales familiares, comunitarios, institucionales, que interpelan el poder instituido, como las organizaciones de abuelas, madres e hijos víctimas del terrorismo de Estado que han hecho del discurso un reclamo legítimo e insistente por la memoria, la verdad y la justicia.

Esta publicación apuesta a discutir y desarrollar la importancia de los observatorios en Derechos Humanos como herramientas de Políticas Públicas en pos de la construcción de una cultura basada en el respeto de la dignidad humana. Entender los problemas sociales como la

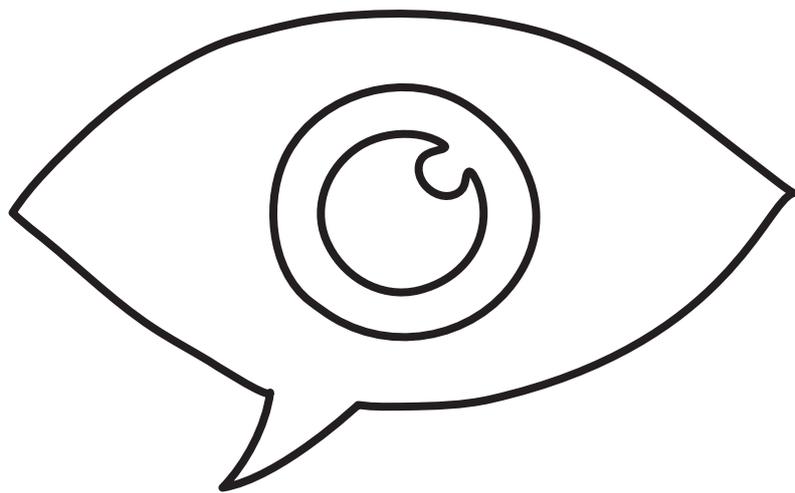
seguridad, las detenciones ilegales, el hambre, la salud, la educación, entre otros, como una problemática propia de los Derechos Humanos, apunta a una interpelación de la concepción neoliberal de construir los problemas sociales como afectaciones sólo a los Derechos individuales (la propiedad privada y la persona) para la construcción de una cultura más democrática sin que con ello diluya la principal responsabilidad estatal.

Se trata de comprender y exigir la centralidad de los Derechos Humanos en el diseño de las políticas públicas, produciendo conceptos y metodologías de análisis y propuestas de acción. Esto implica tanto un modo novedoso de plantear las relaciones de conocimiento e implementación como de producir un lenguaje que dé cuenta del momento poético en el pensamiento, pues las palabras nunca son neutrales. Así, no es lo mismo hablar de Derechos que de beneficios. El primero incluye necesariamente una obligación ética y jurídica por parte del Estado. Obligación de no violar los Derechos, reconocerlos, promoverlos y garantizarlos. Pone su énfasis en su exigibilidad. En cambio, hablar de beneficios hace referencia a una concesión que el poder otorga en un momento y que puede quitarlo arbitrariamente. En efecto, comprender las diferencias entre derecho —como conjunto de normas o la juridicidad de las relaciones sociales— y Derechos —entendidos como un poder— da visibilidad al modo en que se generan, desigualdades y/o tensiones, que se filtran en las prácticas, positivizando los instrumentos jurídicos internacionales, penetrando no sólo en la normativa jurídica sino también en las políticas públicas.

Los Derechos Humanos no se otorgan ni se mendigan, sino que se arrancan y se conquistan, esta es una idea fuerza que presenta este tercer número de la Revista Interferencia. Derechos y Seguridad Humana, para discutir una apuesta conceptual, metodológica, ética y política para la democratización de las instituciones basada en la progresividad del respeto por los Derechos Humanos.

**Lucas Crisafulli, Daniela Spósito, Patricia Mercado y Pablo Natta**

Miembros del Comité Editorial



El Observatorio de Prácticas en Derechos Humanos de la Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional de Córdoba, conjuntamente con el Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos perteneciente a la Mesa permanente en Salud Mental y Derechos Humanos, realizaron en noviembre de 2012 un Seminario de capacitación, discusión y reflexión acerca de la importancia de generar herramientas consensuadas para el aporte a la medición de los Derechos Humanos en las Políticas Públicas. Es de gran valor y relevancia habilitar condiciones que posibiliten superar las lógicas positivas de medición formal de las acciones institucionales para buscar alcanzar formas de aproximación real a las interpretaciones y acciones que producen los sujetos concretos titulares de derechos en sus luchas cotidianas. Este seminario se organizó en torno a la Conferencia-Debate de la Doctora Laura Pautassi *Enfoque de Derecho en las Políticas Públicas: Monitoreo y rendición de cuenta de los Estados ante el Sistema Interamericano*, y a la medición de derechos en políticas públicas, indicadores, estándares, monitoreos.

Este tercer número de la Revista Interferencia, *Derechos y Seguridad Humana*, presenta la producción del Seminario como asimismo difunde el camino realizado y las aspiraciones desde el Observatorio de Prácticas en Derechos Humanos de la Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional de Córdoba (OPDH) creado por Resolución Rectoral en 2010, y del Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos de la Mesa permanente en Salud Mental, con la finalidad de construir espacios de debate y discusión respecto de las prácticas miradas desde el enfoque de Derechos Humanos en el contexto de las políticas que tratan de garantizarlos.

Los dos números anteriores de la Revista Interferencia posibilitaron delinear un horizonte del trabajo a realizar por el ODPH, atentos a la necesidad de avanzar en la definición de metodología e instrumentos para la concreción de objetivos planteados, con la pasión y anhelo de una producción científica con proyección política que habilite una transformación cultural de las prácticas institucionales democráticas.

Durante el año 2012 se produjeron varios resultados, siempre provisorios, pero alentadores para la organización de tareas y para avanzar en la finalidad señalada de comprometer a la opinión pública y generar condiciones para que los Derechos Humanos ingresen en la agenda política. Señalamos algunos de ellos:

En la línea de acción **Derechos y Seguridad** se concretaron dos proyectos de investigación relevantes. El primero de ellos, Proyecto I+D, con lugar de trabajo en la Secretaría de Extensión, aborda la problemática de (in) seguridad y es llevado a cabo por investigadores de diferentes disciplinas: Abogado Lucas Crisafulli, Abogada Valeria Plaza Schaefer, Dra. en Psicología Marina Tomasini, Lic. en Ciencias de la Información Susana Morales, y quienes escriben esta Introducción, Mgter. Ana Correa y Dr. Jorge Perano. Este proyecto condujo a visibilizar condiciones de criminalización de ciertos grupos o sectores sociales. El estudio combinó diseño cuali y cuantitativo con exploración de las posibilidades y límites de la geo-referenciación como aporte a la discusión de diagnósticos zonales donde existen problemas de vulnerabilización/criminalización de jóvenes que son tempranamente capturados por el sistema penal.

Profundiza el proyecto anterior, y está aun en proceso, un Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica Orientados PICTO-2010 ANPCyT en la Región Centro-Cuyo<sup>1</sup>, con lugar de trabajo en el Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la UNC. En el mismo se analizan las dinámicas institucionales que operan en relación con el acceso a la justicia de la población privada de libertad y busca detectar barreras de acceso a los derechos fundamentales: educación, salud y trabajo.

Asimismo, fue posible dar continuidad al Monitoreo en Educación (nivel primario) en el Servicio Penitenciario Córdoba Capital que se presenta en esta revista. Para el cual se contó con una red de equipos diferentes de la Universidad Nacional de Córdoba, a saber: profesionales que forman parte de las acciones de Extensión Universitaria: Abogada Inés León Barreto, Dra. Ariela Batán Horenstein, Lic. Pablo Natta, Lic. Francisco Timmerman con la colaboración de adscriptos: Lic. Psicología Luciana Serrano, Melina Gabrieloni, Claudia Layun y ayudantes alumnos Eliana La Sala, Inés Burchardt, Florencia Burdisso y Carolina Córdoba; como también con el Programa Universidad en la Cárcel, Coordinado por la Mgter. Patricia Mercado y el Lic. Francisco Timmerman, de la Facultad de Filosofía y Humanidades, UNC. Asimismo, se contó con las discusiones, consultas y análisis en

<sup>1</sup> Agencia Nacional Fondo para la Investigación Científica y Tecnología (FONCyT) Picto 2010-0044- Acceso a la Justicia de sectores vulnerable en la Región Centro -Cuyo. Directora Daniela Puebla, Responsables en UNC Ana Correa, Ariela Batán Horenstein, Sebastián Torres Castaño.

la temática de otros espacios científicos vinculados a la Educación en Contexto de Encierro de la REXUNI<sup>2</sup> y del Instituto Gino Germani, con quienes se arribó a la publicación *Lápices o rejas. Pensar la actualidad del derecho a la educación en contexto de encierro* Ediciones El Puerto, bajo la Coordinación de Mariano Gutiérrez. Destacamos, además, el importante acuerdo de trabajo sostenido con la Dirección de Educación de Adultos y Jóvenes del Ministerio de Educación de la Provincia, el Profesor Oscar Brenne, la Lic. Mercedes Carignano y la Profesora Laura Acosta. Sin lugar a dudas el paso decisivo durante este año en materia de Educación en Contexto de encierro fue la articulación con la Directora Patricia Arrigo de la Escuela Antártida Argentina de nivel primario, de quien dependen los anexos en Establecimientos educativos al interior del Complejo Correccional en Bouwer y San Martín, bajo la órbita del Ministerio de Educación Provincial.

Otro logro en el OPDH fue el acuerdo celebrado con la Procuración Penitenciaria Nacional en su sede Córdoba, coordinada por la Lic. Rossana Gauna y la Abogada Lyllan Luque para capacitar acerca de mecanismos de prevención contra la tortura, los malos tratos y tratos aberrantes en contextos de encierro, según Protocolo, posibilitando realizar señalamientos urgentes e indispensables tendientes a subsanar y eliminar prácticas institucionales violentas. Esta instancia nos conecta con las problemáticas del ámbito de la Salud Mental, que permite reunir intereses ante la situación de personas que ven vulnerados sus derechos fundamentales ante la pérdida de libertad de movilidad.

Asimismo se realizó con el Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos la divulgación y discusión del Informe en Salud Mental 2012 del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), con la Lic. Mariana Sabin Paz.

En las líneas de acción **Derechos y Salud**, se desarrollaron dos ejes de trabajo:

a) Monitoreo del acceso a derechos sexuales y reproductivos, particularmente aquellos contemplados en el Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva; y  
b) El derecho a la salud en la Provincia de Córdoba: una mirada desde la participación comunitaria:

a) Monitoreo del acceso efectivo a derechos sexuales y reproductivos: actividad conjunta de los Programas de Género e Instituciones Sociales y Salud, dependientes

<sup>2</sup> Red Nacional de Extensión Universitaria (REXUNI) en el ámbito del CIN (2000) tiene como objetivo, generar, promover y difundir políticas de extensión universitaria; como un espacio federal de encuentros para el trabajo asociativo de cooperación y construir respuestas comunes a problemáticas compartidas (...) que ha permitido socializar experiencias, compartir visiones acerca de esta función social de las universidades, así como acordar una agenda de trabajo proyectada a los próximos años. En este marco se promueve la conformación de la **Red de Educación en Contexto de Encierro, de las 18 Universidades Nacionales del país** para promover Programas y Proyectos que fortalezcan y controlen la defensa, en ese contexto, de la Educación como un Derecho inalienable. Poniendo especial énfasis en la formación de estudiantes, docentes, no docentes y graduados en materia de extensión universitaria – desde la perspectiva en DDHH- así como también el desarrollo de ciudadanía de todos los inter-nxs.

de la Secretaría de Extensión de la UNC, en el marco del proyecto inter-actoral e inter-sectorial. Capacitación: Espacios de Consejería en Derechos Sexuales y Reproductivos en ámbitos de la salud pública cordobesa. Responde a dar cumplimiento al compromiso asumido por la UNC en pos de la Reducción de la Morbi-Mortalidad Materna, a fines del año 2007. Se lleva a cabo junto a las Facultades de Medicina y Psicología, las Escuelas de Trabajo Social y de Enfermería, Instituciones de Salud de la UNC –Maternidad Nacional, Hospital Nacional de Clínicas y la Secretaría de Salud dependiente de la Secretaría de Asuntos Estudiantiles– como así también los Municipios de Villa Allende, Santa María, Cosquín y Biale Massé.

Durante el año 2012 se ha llevado a cabo la primera etapa de la vigilancia de los Derechos Sexuales y Reproductivos en los municipios que participaron del Proyecto, junto al OPDH, con el fin de elaborar recomendaciones que permitan achicar las brechas en el acceso a los derechos contemplados en el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, particularmente en espacios de Atención Primaria de la Salud. Se destaca en este proceso la participación de efectores de salud de los mencionados municipios, los cuales pueden así reconocerse como parte de los problemas e involucrarse de manera activa y creativa en el desarrollo de las soluciones.

b) El derecho a la salud en la Provincia de Córdoba: una mirada desde la participación comunitaria. Algunas palabras acerca de los actores centrales del encuentro fuente de estas reflexiones: a) el Seminario Permanente de Epidemiología Comunitaria<sup>3</sup>: creado en el año 2008 a partir de la voluntad compartida de instituciones de atención a la salud e instituciones académicas; actualmente siguen formando parte del mismo el Instituto Nacional de de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados – PAMI - Filial Córdoba, la Universidad Nacional de Córdoba y el Instituto Mario Negri Sud, (Italia). Sostiene un espacio de capacitación, discusión y reflexión para miembros de comunidades e instituciones comprometidas con la salud pública cordobesa desde la perspectiva del derecho a la salud; entre sus actividades se cuenta el Relevamiento de Experiencias Comunitarias de Salud –en curso en la Provincia de Córdoba desde 2009 y del cual mostraremos algunos resultados más adelante; b) el Observatorio de Prácticas en Derechos Humanos de la SEU-UNC, cuya propuesta es la de construir conocimientos y recuperar saberes producidos en la reflexión sistemática de las prácticas de Derechos Humanos en Extensión Universitaria, en vistas a incrementar la protección y formación de los mismos, junto a quienes intervienen en

<sup>3</sup> La firma de un Convenio interinstitucional, en el año 2007, posibilitó la creación de este Seminario. Participaron en su origen la Universidad Nacional de Córdoba a través de la Secretaría de Extensión Universitaria, la Universidad Católica de Córdoba, la Municipalidad de Córdoba, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados –PAMI Córdoba-, la Obra Social Universitaria DASPU y el Instituto Mario Negri de Italia. Su propósito ha sido desarrollar un espacio de cooperación y articulación sistemática, inter-disciplinaria e inter-institucional, para implementar acciones de capacitación e investigación participativa en Epidemiología Comunitaria tendientes a garantizar la salud como derecho inalienable.

las diversas áreas de acción que suscitan un interés o preocupación en la defensa de los Derechos Humanos. Y así, aportar a la credibilidad de los resultados y optimizar la calidad de los procesos de comunicación, generando / procesando indicadores, lecturas / reflexiones de experiencias de investigación-acción en espacios comunitarios específicos, que posibiliten diagnósticos pro-activos de políticas públicas en materia de Derechos Humanos, como asimismo un seguimiento de las obligaciones y de su cumplimiento por parte de las instituciones y de la sociedad civil.

En la Línea de Acción **Derechos, Infancia y Jóvenes** se destaca el aporte que se hizo al Proyecto: Capacitación y Diagnóstico participativo con Consejos Comunitarios de Niñez y Adolescencia, en convenio con la Municipalidad de Córdoba, respondiendo a una demanda del Consejo Municipal de Niñez y Adolescencia, en el marco de las transformaciones institucionales acordes a la ley N° 26.061 y a la conformación del sistema de protección integral de derechos de la niñez, que reconoce en los municipios y en las organizaciones comunitarias una tarea fundamental. Entendiendo que los Consejos Comunitarios son una herramienta fundamental del acceso a la participación, desde el Observatorio se hizo un relevamiento con el objetivo de producir información significativa respecto a la efectiva constitución y conformación de los mismos a partir del dictado de la Ordenanza Municipal N° 11618 en mayo del 2009 y su decreto reglamentario en junio del mismo año. La información recogida fue volcada en cuadros diseñados según las representaciones que las normas prevén en la composición de los Consejos, de modo de poder relacionar lo dispuesto por ellas y la realidad de cada uno de ellos. Por otra parte se hizo hincapié en la participación de las OSC, identificando cantidades y perfiles/tipos de OSC según su misión. Finalmente, se ordenaron también algunas observaciones que surgieron del trabajo de campo, que arrojan pistas para la continuidad de trabajos sobre indicadores de proceso, fundamentales para avanzar en precisiones sobre el tema transversal "acceso a la participación".

Queremos destacar el valioso aporte realizado por la Licenciada Angelina Garnica en el análisis y geolocalización de datos en cada una de las líneas de investigación del OPDH.

### **Acciones conjuntas entre observatorios de derechos humanos**

En función de los desarrollos realizados en las líneas de acción presentadas se definió conjuntamente con el Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos perteneciente a la Mesa de trabajo permanente en Salud Mental y Derechos Humanos de Córdoba este espacio de Seminario "Observatorios de Derechos Humanos. Aportes a las Políticas Públicas" para la capacitación, discusión y reflexión acerca de la importancia del intercambio de herramientas teóricas y metodológicas para el desarrollo y fortalecimiento de instituciones democráticas.

Trabajo que da lugar a ésta publicación que presenta los resultados de dos de las líneas de acción del OPDH referidos a las lecturas y monitoreo de Derechos de la Educación en Cárcel y de Salud participativa como así también las reflexiones acerca de la inexcusable relación entre Salud Mental y Derechos Humanos.

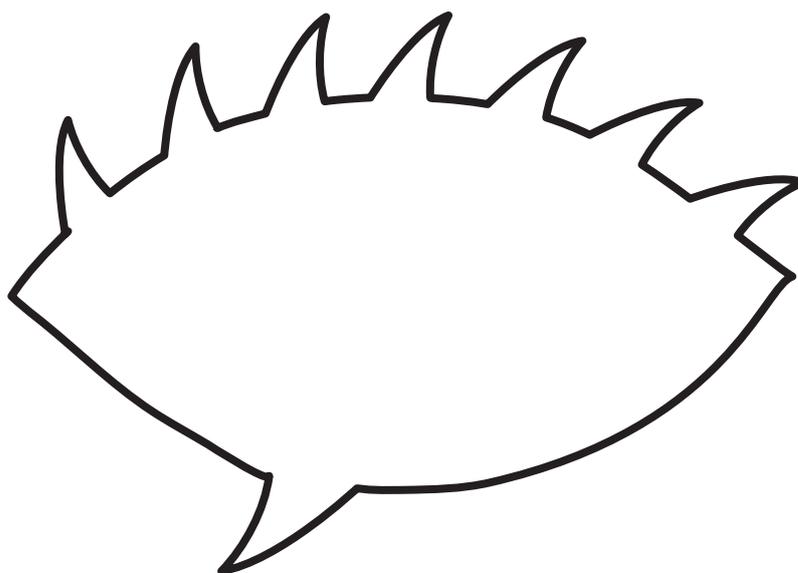
Se encuentran en proceso de elaboración los Informes sobre niños/as en situación de calle y de las experiencias en conserjerías de salud sexual y reproductiva realizadas en dispensarios.

**Ana M. Correa y Jorge A. Perano**

Coordinadores



## CONFERENCIAS





## ENFOQUE DE DERECHOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: MONITOREO Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS ESTADOS ANTE EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Laura Pautassi

Muy buenos días a todas y a todos, la verdad que es una enorme alegría, una profunda emoción estar en casa, en mi universidad, rodeada de tantas queridas amigas, amigos, y colegas. Quiero agradecer especialmente a la Secretaría de Extensión por proponer este espacio, a Ana Correa por su trabajo dentro del Observatorio de Prácticas en Derechos Humanos de la UNC y muy particularmente a mi querida amiga Jacinta Burijovich, no sólo por esta iniciativa de organizar éste Seminario, sino por la constancia en una línea de trabajo en el campo de los Derechos Humanos y de la equidad social y de género.

El tema que nos convoca hoy, y ojala siempre, son los Derechos Humanos y cómo estos deben ser incorporados a nivel de las políticas públicas. ¿Por qué la iniciativa de trabajar en la medición de los derechos? ¿Y por qué los derechos? ¿Qué relación tienen con las políticas públicas? La idea es que conjuntamente a lo largo del taller podamos pensar y problematizar la vinculación existente entre los Derechos económicos, sociales y culturales (en adelante DESC) y el conjunto de las políticas públicas del Estado, pero no sólo concentradas en el ámbito de las políticas públicas del Poder Ejecutivo, sino en vinculación con todos los ámbitos de poder del Estado, incluyendo el Poder Legislativo y Judicial.

En las últimas décadas, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe se han comprometido a partir de la ratificación de Pactos y Tratados Internacionales de Derechos Humanos, en otros casos han avanzado en una tercera ola de reformas constitucionales, incorporando un amplio conjunto de Derechos Humanos, donde los DESC ocupan un lugar de peso significativo. Al respecto, cabe interrogarnos acerca de cómo éste amplio conjunto de derechos humanos se ha incorporado –o no– en un plan de acción que abarque no solamente las políticas públicas sino todos los ámbitos de producción estatal.

En concordancia, a lo largo del diálogo que hoy les invito a entablar, me concentraré en muchas categorías que seguramente conocen, otras quizás no tan conocidas como un instrumento fundamental que se aprobó durante este año (2012) dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH). Este instrumento es el documento “Indicadores de Progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador” (OEA/Ser.L/XXV.2.1)<sup>1</sup> que fue aprobado por los Estados

en la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), el 4 de junio de 2012, en Cochabamba, Bolivia. Este documento constituye la base a partir de la cual los Estados van a informar el cumplimiento del Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como “Protocolo de San Salvador” (en adelante el Protocolo). La aprobación, por parte de los 35 estados miembros de la OEA, de este documento significa un nuevo compromiso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos ya que busca medir los avances en la satisfacción de derechos y el cumplimiento de las obligaciones que tiene los Estados en materia de derechos sociales. Concordantemente, voy a concentrarme en las particularidades que presenta, de modo que podamos conocer cuáles son las posibilidades que este mecanismo promueve para la región.

Previo a ello, sería conveniente interrogarnos ¿por qué estamos tan preocupados por ponerle derechos humanos a las políticas públicas? ¿Cuándo se comienza a demandar esta inclusión? En realidad, desde la propia lógica fundacional de los Derechos Humanos está incorporada la necesidad que las políticas públicas de los Estados, como su legislación y jurisprudencia se ajusten a los principios de los derechos reconocidos a nivel internacional, interamericano y en las propias constituciones de los países. Sin embargo en América Latina, solo en los últimos años se ha generado consenso en considerar a las políticas públicas en general, y a las políticas sociales en particular, como parte de las obligaciones estatales para el cumplimiento efectivo de los derechos humanos. Este enfoque supera la visión de las políticas sociales como parte de una lógica signada por la oferta de beneficios de tipo asistencial, que pueden o no ser asumidos por órganos estatales y que fueron característicos de las décadas de los años ochenta y noventa en la región, para encauzarse en la definición de parámetros mínimos de dignidad cuya garantía es responsabilidad del Estado, mediante los distintos instrumentos que tiene a su alcance.

Este nuevo enfoque busca superar la consideración de las personas como meros “beneficiarios” de programas sociales de corte asistencial para pasar a su valoración en tanto titulares plenos de derechos. Se trata de este modo de superar el tipo de políticas implementadas, particularmente las políticas focalizadas, que fueron promovidas fervientemente por los organismos de asistencia

<sup>1</sup> Disponible en el sitio de la secretaria técnica del Grupo de Trabajo: Secretaría Desarrollo Social y Empleo, Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI-OEA) [http://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/index-7\\_GT.asp](http://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/index-7_GT.asp)

crediticia, agrupados en el denominado consenso de Washington<sup>2</sup>, de las cuales, a la fecha tenemos suficiente evidencia empírica que demuestra el fracaso de las mismas, no solo en términos de dar respuestas a las problemáticas vinculadas a la vulnerabilidad social, sino claramente se ha comprobado que el crecimiento de la pobreza fue la directa consecuencia de la implementación de estas medidas.<sup>3</sup>

Parte de la consideración de las personas como meros “beneficiarios” del asistencialismo estatal, se explica por la débil institucionalidad existente en América Latina, donde las fluctuaciones entre gobiernos democráticos y dictatoriales, no lograron una firme adopción de los principios y estándares de derechos humanos en el conjunto de políticas públicas. Por lo tanto, es un imperativo que las políticas públicas incorporen estos principios pero que además sea posible establecer unidades de medida, de tipo cuantitativo o cualitativo, que permitan comprobar el alcance, la cobertura y la calidad del cumplimiento de las obligaciones que tienen los Estados.

Asistimos a una década, luego de la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) con el consenso de ciento ochenta y nueve Estados del mundo, por avanzar en logros concretos en términos de erradicación del hambre y de la pobreza, reducir la mortalidad infantil y mejorar la salud materna, promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer, alcanzar la enseñanza primaria universal, combatir el paludismo, el HIV-SIDA y otras enfermedades, garantizar el sostenimiento del medio-ambiente e impulsar una alianza mundial para el desarrollo. Esta declaración marca un punto de inflexión y promueve, partiendo de diagnósticos que existía una separación entre el conjunto de principios de derechos Humanos y el accionar estatal, se comienza a pensar ¿por qué se ha producido dicha desvinculación?, si precisamente los Pactos, Tratados y la Constitución son vinculantes. ¿Porqué son tan débiles los esfuerzos de los Estados para efectivamente cumplir con las obligaciones positivas y negativas que contienen los derechos sociales?. De allí que comienza una nueva etapa donde los esfuerzos, del sistema internacional de Derechos Humanos y del sistema interamericano, se concentran

2 Los organismos internacionales de asistencia crediticia, durante las décadas de los años ochenta y noventa, instaban a lograr la estabilidad económica a través de la apertura comercial, liberalización de mercados, atracción de inversiones, reducción del sector público, expansión de los sectores privados, y en el caso de las políticas sociales, a partir de programas focalizados dirigidos a los sectores más pobres. La tesis sostenía que una vez eliminada la intervención estatal el intercambio mercantil promovería el crecimiento económico y distribuiría la riqueza a través del “efecto derrame”. En el interin, las políticas sociales atenderían situaciones de privación social más extrema, y en éste marco, los derechos sociales eran considerados como un gasto que no podía ser asumido ni por el Estado como tampoco podría soportar la competitividad de la economía.

3 Tal como demuestra Salama (2006), la región ha transitado etapas de crisis y de recuperación económica sin que se hayan alterado los niveles de pobreza, con ciertos atenuantes en períodos de alto crecimiento, con posteriores aumentos cuando sobreviene la crisis económica y luego se estanca en momentos de su recuperación; Salama, Pierre (2006) “La pobreza en América Latina. La lucha contra las dos V: volatilidad y vulnerabilidad”. En: Lo Vuolo, R. (comp.) *La credibilidad social de la política económica en América Latina*. Buenos Aires, Ciepp-Miño y Dávila editores.

en enfatizar la necesidad de establecer tal vinculación, pero también, buscan diseñar metodologías para tender puentes –entendidos como conexión de sentido, como vinculación entre potestades y obligaciones- entre las prescripciones de los Pactos y Tratados Internacionales y las políticas públicas de los Estados. Partiendo de la base que son necesarias metodologías claramente transformadoras de las políticas de ajuste estructural aplicadas en la década del noventa en toda la región, subrayando la necesidad de transformar y no solo superar la dinámica de las décadas neoliberales, es que surge el denominado “enfoque de derechos humanos”.

## 1. El enfoque de derechos: un nuevo prisma

En primer lugar se trata de un enfoque, ya que incluye una metodología de abordaje teórico conceptual que persigue un objetivo ético-político que es la efectiva vigencia de los derechos humanos y alcanzar la equidad social, étnica y de género. Es un enfoque porque incluye una perspectiva transformadora –y no simplemente correctiva- de las inequidades existentes. En segundo lugar es una metodología la que si bien está validada y legitimada, con su aplicación se irán produciendo los ajustes y adaptaciones que requiere. En otros términos, se trata de un prisma, una mirada que va a *atravesar* toda la lógica de producción al interior del Estado y que busca transformar, a partir de la definición de cuáles son los estándares necesarios que se deben cumplir, para corroborar que efectivamente el Estado está aplicando los derechos a los que se comprometió y de este modo vincular los mandatos establecidos en el sistema Internacional de Derechos Humanos y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, volviendo imprescindible fortalecer y establecer este conjunto. A su vez, nos encontramos en un escenario político que es favorable a la aplicación de este enfoque, aunque claramente con diferencias de acuerdo con las coaliciones gobernantes en los países de la región.

El punto claro está es, cómo se establece la interdependencia entre el Sistema Internacional y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos con la política interna de los Estados, sin que a su vez, se afecte la autonomía del Estado. Entonces, ¿Qué significa un enfoque de Derechos Humanos? Y, ¿por qué hablamos que un enfoque de Derechos Humanos es importante para las políticas públicas, legislativas y judiciales de los Estados? Esquemáticamente, el enfoque de derechos humanos consiste en un *corpus* que se fue produciendo en el Sistema Internacional de Derechos Humanos, a partir de la labor de los Comités de los Pactos y Tratados Internacionales, con sus distintas observaciones generales, específicas y recomendaciones a los países, por ejemplo, el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); el Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); el Comité de los Derechos del Niño, entre otros.<sup>4</sup> A ello se suma la

4 Para mayor detalle del enfoque de derechos, ver Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (2009) “El enfoque de derechos y

labor de los relatores de los derechos humanos en cada una de las áreas que están establecidas: por ejemplo el relator o relatora de derechos humanos a la vivienda; el relator o relatora del derecho humano a la alimentación y así para cada derecho. A este conjunto se le agrega el sistema regional que tenemos en América Latina, que es el Sistema Interamericano donde existen dos órganos fundamentales: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos con sus diversas funciones de fiscalización y jurisdiccionales sobre los países.

Toda esta labor producida, todas estas recomendaciones, nos están marcando la pauta de cómo estos órganos autorizados (los Comités de los Pactos, los relatores especiales, la Corte, la CIDH) están interpretando las obligaciones de los Estados contenidas en dichos instrumentos. Precisamente, en derechos sociales la mayor carga que tienen los Estados es el cumplimiento de obligaciones positivas, pero también tienen obligaciones negativas.

En el caso de los DESC, y a diferencia de los derechos civiles y políticos, tiene un mayor peso las de obligaciones de “hacer” por parte del Estado.<sup>5</sup> Por lo tanto, interpretar, por ejemplo, cuál era el contenido mínimo que el Estado tiene la obligación de cumplir para satisfacer cada derecho, siempre y en toda circunstancia, es una labor que ya se ha desempeñado en el Sistema Internacional de Derechos Humanos y en el Sistema Regional (SIDH). El punto es que esa definición, esa precisión, esos estándares, no ingresaron dentro de la política pública, pero tampoco en los poderes legislativos de la región, ya que estos muchas veces han sancionado leyes regresivas y por tanto están violando un principio sustancial del principio de derechos humanos, que es la obligatoriedad de progresividad y no regresividad.

En este sentido, vemos parlamentos que no tienen un enfoque de derechos así como en el ámbito judicial son escasas las sentencias en la región que fundamentan su resoluciones en los pactos y tratados internacionales, que son normas internas para los Estados de acuerdo a la jerarquía constitucional que a la mayoría de ellos les han dado. Ahora bien, la incidencia del discurso de los derechos humanos no se limita al impacto de sus decisiones sobre la jurisprudencia de los tribunales locales.

Una vía importante para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en los Estados, surge de su capacidad de incidencia de manera directa en la orientación general de sus políticas públicas, y en los procesos de formulación, implementación, evaluación y fiscalización de las mismas. Así, es común observar que las decisiones individuales adoptadas en un caso, suelen imponer a los Estados obligaciones de formular políticas para

reparar la situación que da origen a la petición, e incluso establecen el deber de abordar los problemas estructurales que están en la raíz del conflicto analizado en ese caso. Allí la labor de los sistemas de derechos humanos, en especial el sistema interamericano ha tenido un claro impacto.

La imposición de estas obligaciones positivas es precedida generalmente del examen, bajo estándares jurídicos, de las políticas implementadas, o del comportamiento omisivo del Estado que ha provocado o favorecido una violación de derechos. Esas obligaciones pueden consistir en cambios de políticas existentes, reformas legales, acciones positivas, la implementación de procesos participativos para formular nuevas políticas públicas y muchas veces en la reversión de ciertos patrones de comportamiento que caracterizan el accionar de ciertas instituciones del Estado que promueven conductas adversas o en otros casos van a violar ciertos derechos. Básicamente aplicar el enfoque de derechos consiste en tomar toda esta interpretación que se ha realizado, este *corpus* que se ha desarrollado y se va enriqueciendo permanentemente con esta metodología poder precisar el contenido y las formas en que deben cumplimentarse las obligaciones que contienen los derechos. Para aplicar esta metodología es necesario establecer y conocer estos estándares, y por lo tanto resulta necesario interrogarse sobre ¿cómo interpretamos un pacto internacional y quiénes interpretan el pacto?, ¿lo dejamos al arbitrio de los Estados? En primer lugar la experiencia nos dice que la sola ratificación por parte de un Estado de un Pacto de derechos humanos no implica su inmediato cumplimiento, y que si bien se ha avanzado en marcos más igualitarios, aún la región no ha alcanzado la efectiva igualdad material. En general, América Latina se caracteriza porque los Estados, que han cumplido en garantizar el principio de igualdad y no discriminación, pero no se ha llegado a la igualdad material donde efectivamente estos acuerdos y compromisos se traduzcan en calidad de vida para todos de la mejor manera posible, y donde, todas y todos hagan uso y ejercicio de los derechos que tienen garantizados. Sin embargo, la región sigue siendo el continente más desigual del mundo, lo cual da cuenta que estos compromisos en torno a la igualdad no se han cumplido.

## 2. La titularidad de derechos: clave del enfoque

El hecho de ser portador de un derecho significa que existe una pretensión justificada jurídicamente, que habilita a una persona a hacer o no hacer algo y, a la vez, puede reclamar a terceros que hagan o no hagan algo.<sup>6</sup> En rigor, existe una norma jurídica que le otorga a una persona una expectativa positiva –de acción– y una negativa –de omisión– y crea, al mismo tiempo, obligaciones y deberes correlativos sobre otros sujetos. Por ejemplo, tengo derecho a circular porque existe una norma jurídica que me concede esa posibilidad; pero a la vez, también tengo derecho a la alimentación adecuada

la institucionalidad de las políticas sociales” En Abramovich, V. y Pautassi, L. (comp.) “La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos” Buenos Aires, Editores del Puerto, 2009 págs. 279-340.

5 Ver al respecto, Etchichury, Horacio (2010) “Para la exigibilidad de derechos sociales en la Constitución Argentina”, Tesis doctoral, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba, mayo 2010, mimeo.

6 Abramovich y Pautassi (2009), óp. cit.

porque hay una norma que me convierte en titular de esta expectativa –la de acceder a alimentos adecuados en cantidad y calidad suficientes– y crea a otros sujetos su obligación correlativa de proporcionarme los medios y las instancias de calidad para que ejerza mi derecho a alimentarme.

Las características constitutivas de un derecho son numerosas y específicas, pero es relevante que exista la posibilidad intrínseca de dirigir un reclamo ante una autoridad independiente del obligado –un/a juez/a o un/a magistrado judicial– para que haga cumplir la obligación o imponga reparaciones o sanciones por el incumplimiento. Esta característica se denomina justiciabilidad o exigibilidad judicial, y supone una garantía del cumplimiento de las obligaciones que se desprenden del derecho de que se trate.

Concordantemente, el reconocimiento de derechos impone la creación de acciones judiciales o de otro tipo, que permitan a la persona titular del derecho reclamar frente a una autoridad judicial, u otra con similar independencia, ante la falta de cumplimiento de su obligación por parte del sujeto obligado.

Se han establecido, en general, dos tipos de derechos:

Los derechos individuales o también denominados “derechos de primera generación”, reconocidos e incluidos en las constituciones políticas modernas, y definidos como aquellas libertades y garantías de los ciudadanos y que definen a su titular a priori (derecho a expresar las ideas propias, a profesar una religión, a comerciar, a ejercer el derecho a voto). En este grupo se incluyen los derechos civiles y políticos (DCP).

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), considerados “derechos de segunda generación” e incluidos también en las constituciones políticas. Su principal diferencia con los anteriores es que su titular no está identificado a priori. Se refieren al derecho a la educación, a la vivienda, al trabajo en condiciones dignas, a la salud, entre otros. No se refieren a un sujeto titular del derecho, sino que la titularidad del derecho es para la ciudadanía en general.

Esta separación “generacional” no confiere argumentos para asignar distinto valor a ambos derechos. Como señala Gargarella, no hay suficientes fundamentos para justificar las distinciones entre derechos individuales y derechos sociales, sobre las cuales basar el estatus jurídico disímil que se les adjudica. En rigor, los derechos económicos, sociales y culturales deben considerarse tan “operativos” o tan “ideales” como los mismos derechos individuales. Es decir, constituyen una obligación jurídica y no una mera manifestación de buena voluntad política, con prerrogativas para los particulares y obligaciones para el Estado.<sup>7</sup>

Así, podemos constatar que los DESC tienen un amplio

reconocimiento en el derecho internacional, especialmente en el marco de los pactos y tratados internacionales de derechos humanos, desde la Declaración Universal de Derechos del Hombre (1948) o la Convención Americana de Derechos Humanos (1969) y los subsiguientes. Además, existe un tratado específico, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), aprobado en 1966 y que entró en vigor en 1976. En su preámbulo establece que “no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos” y aclara que ambos tipos de derechos tienen el mismo rango. Dentro del sistema interamericano, en 1999 entró en vigor el Protocolo de San Salvador (1988), que es el Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, y que constituye el primer instrumento interamericano que regula los derechos económicos, sociales y culturales. A su vez, en Naciones Unidas hay un importante trabajo emprendido por los relatores especiales a cargo de monitorear el cumplimiento de derechos económicos y sociales (relatores para el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, pueblos indígenas y a la alimentación).

Y allí el desarrollo de los estándares es clave, ya que responden a un principio general, es decir, el estándar de universalidad se basa en el artículo 5 de la Plataforma de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993) que establece la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos. Este principio de universalidad en sí mismo, nos acerca las precisiones necesarias que deben ser cumplidas para poder comprobar si efectivamente esta pauta ha sido respetada necesitamos otro instrumento, otra herramienta conceptual, que son los indicadores.

Los indicadores nos van a dar una medida de cómo este estándar de universalidad está siendo implementado. La unidad de medida, siguiendo con el ejemplo del estándar de universalidad, que constituye un indicador cuantitativo, en base a una referencia empírica, el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el derecho.

Por caso, si consideramos una de las técnicas implementadas usualmente en los últimos años como ha sido la focalización en políticas sociales, la mismas conceptualmente se podrían adecuar a un enfoque de derechos, en tanto un Estado puede justificar que han priorizado ciertas acciones en sectores de la población, sin embargo la unidad de medida va a ser que, en base al estándar de universalidad, la política focalizada se aplique a todos y todas las que integran el grupo seleccionado. Esto es, que se universalice dentro de la política focalizada. Y así sucesivamente que se cumpla con cada uno de los estándares existentes.

El nuevo milenio también trajo de la mano, no solo la recuperación económica de muchos países de la región, principalmente en el sexenio de la abundancia como lo llamó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) al período comprendido entre los años 2003-2008; sino que desembarcan con amplia

7 Gargarella, Roberto (2006) “Theories of democracy, the judiciary and social rights”, en Gargarella, R., P. Domingo y T. Roux (editores) *Courts and social transformation in new democracies. An institutional voice for the poor?*, Editorial Ashgate, Aldershot.

legitimidad los denominados programas de transferencias condicionadas de ingreso. Tanto México con el programa “Oportunidades” y Brasil con el “Bolsa Familia”, son los países que primero implementaron estos programas que han contribuido sustantivamente a la disminución de la pobreza y la indigencia. Al mismo tiempo, y dado el crecimiento y cobertura de los mismos, se han hecho numerosos esfuerzos por incorporar un enfoque de derechos a los mismos, lo que consisten en transferencias condicionadas las cuales están fundamentadas en un estado de necesidad que tienen las personas, y en ese sentido son prácticas focalizadas. Actualmente estas prácticas son masivas, lo cual es un gran cambio en relación a los programas implementados durante los años noventa, sin embargo a pesar de la masividad presentan una lógica de focalización y de discrecionalidad en su implementación. Son pocos los programas que se han dictado en el ámbito de una medida o ley discutida a nivel parlamentario, no cuentan con presupuestos regulares y en perdura la conceptualización del sujeto “beneficiario” del programa que recibe una transferencia y a quien se le solicita una “corresponsabilidad” que generalmente es reproductiva. Esto es, los destinatarios de estos programas deben certificar que periódicamente acuden al sector salud a llevar a sus hijos e hijas a controles de salud, del mismo modo, certificar la permanencia escolar de los niños, niñas y adolescentes, que son los destinatarios de dichas acciones. Es decir, el derecho a la salud y a la educación pasa a ser una obligación para los sujetos destinatarios de estos programas.

Desde una perspectiva de derechos, estos programas deberían tender a desaparecer, a reducir su implementación, como una vía superadora de esta situación y pasar efectivamente a la construcción donde el sujeto titular del derecho tenga la posibilidad de acceso al igual que el resto de la ciudadanía. Sin embargo, se constata una férrea decisión política para su permanencia.

Ahora ¿qué pasa con el resto de los derechos sociales de esa población destinataria?, se hace necesario, no sólo definirlo conceptualmente, sino verificarlo y medirlo empíricamente. Nuevamente recordando el Plan de Acción de Viena: universalidad, indivisibilidad, interdependencia e integralidad de los derechos humanos. Pero a su vez, la medición del cumplimiento o no de un derecho, es parte activa del empoderamiento, en tanto la ciudadanía puede reclamar activamente al Estado y exigirle que rinda cuentas. Entonces, los indicadores tienen múltiple impacto y es una herramienta que cobra centralidad desde diversos espectros.

### 3. Estándares e indicadores: precisión y acción

Quizás la pregunta de rigor a formularnos es si existen a la fecha estándares e indicadores que se hayan definido en el marco del corpus de derechos humanos ya desarrollado. Efectivamente se han definido y consensuado estándares en materia de DESC que son los siguientes:

#### *Universalidad*

*Contenido mínimo de los derechos*

*Utilización al máximo de los recursos disponibles*

*Progresividad y no regresividad*

*Igualdad y no discriminación*

*Acceso a la justicia;*

*Producción y acceso a la información*

*Participación de los destinatarios en el diseño de las políticas públicas.*

En el caso del estándar de universalidad, que tal como ya señalé es intrínseco a la definición de los derechos humanos, establece una pauta central: universalidad siempre y bajo toda circunstancia, para toda la política y acción gubernamental, por ello es que en la focalización se requiere universalidad y así en todos los ámbitos. Esto es, si se prioriza la inversión pública en un sector específico de la población, dicha intervención debe alcanzar a todo el sector y no solo a algunos destinatarios.

Del segundo estándar, que refiere al contenido mínimo de satisfacción de un derechos que cada Estado está obligado a cumplir siempre y bajo toda circunstancia, y donde la interpretación de los Pactos ha llevado a una importante labor de definición del contenido mínimo en cada uno de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por ejemplo el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, y así sucesivamente. De esta manera, ya contamos con la definición del conjunto de obligaciones mínimas obligatorias e ineludibles que deben cumplir los Estados sobre las que se les va a solicitar que rindan cuentas y donde bajo ninguna circunstancia pueden excusarse en su deber de hacerlo.

Del mismo modo un principio central, y el más complejo en su alcance, es el principio de progresividad y no regresividad. Éste en la historia latinoamericana tiene un peso fundamental. Permanentemente hemos tenido acciones regresivas, todavía hoy podemos identificar numerosas a pesar de tener en América Latina colisiones gobernantes mucho más progresistas que en décadas pasadas y con plataformas políticas que incluyen de manera central al conjunto de derechos humanos, sin embargo, siguen sucediendo avances y retrocesos en el ámbito de las políticas públicas. Podríamos numerar varios ejemplos. Pero este estándar prohíbe al Estado sancionar normas jurídicas o adoptar políticas, programas y acciones de gobierno que empeoren la situación de los derechos sociales de los que gozaba la población al momento de adoptado el tratado internacional respectivo, o comprobar si la nueva norma suprime o restringe derechos o beneficios acordados por la anterior. Esta prohibición comprende a todos los órganos del Estado, inclusive al propio Poder Judicial, quien no debe convalidar situaciones regresivas a partir de sus sentencias o ser laxo a la hora de evaluar la efectiva implementación de la obligación de progresividad intrínseca en cada DESC. En rigor, y debido a que los DESC incluyen obligaciones positivas imperativas para los Estados, las que no solo deben garantizar sino efectivizar a partir de la “satisfacción total” de los derechos sociales, simultáneamente asumen la prohibición de reducir los niveles de protección de los derechos vigentes o de derogar derechos ya existentes.

Del mismo modo, el principio de igualdad y no discriminación es un principio fundamental en el sentido que pone el foco en la igualdad material. Si algo nos ha enseñado la experiencia es que el hecho de garantizar únicamente la igualdad de oportunidades no se ha traducido en una igualdad material: la historia de las mujeres y los pueblos originarios en América Latina dan cuenta de estas situaciones, entre otras situaciones de desigualdad estructural.

Porque además de la igualdad y no discriminación hay que reconocer la diferencia y la particularidad, tal como lo definió Nancy Fraser<sup>8</sup> en términos de un dilema de reconocimiento-redistribución. Refiere expresamente a encontrar explicaciones y acciones que den cuenta tanto de las inequidades culturales de reconocimiento (por caso, reconocer las diferencias de género, de etnia) como de las injusticias sociales (por ejemplo el aumento de la inseguridad socioeconómica del trabajo). De allí que los estándares buscan precisar el principio fundamental y el alcance del mismo.

Pero también este estándar se aplica a la igualdad territorial, donde se va a comprobar por ejemplo si los recursos son distribuidos equitativamente al interior de un estado. En el caso de la Argentina cobra una importancia suprema, en tanto somos un país federal, donde la gran carga de responsabilidad de las políticas sociales está en las provincias, porque ha sido un efecto de transferencia de la jurisdicción central hacia las jurisdicciones provinciales. Por lo tanto las pautas de asignación de recursos son centrales a la luz del respeto de a igualdad que les corresponde y prohibición de un trato discriminatorio.

De igual modo, el estándar de acceso a la justicia en sentido amplio, no solamente refiere al acceso al sistema judicial, a los tribunales como los conocemos, sino también a toda aquella forma, vía administrativa, prejudicial, que los Estados tomen como una medida de garantía de debido proceso para que las personas puedan interponer cualquier tipo de denuncia, reclamo, queja en materia de garantía de derechos. Siguiendo con el ejemplo de los programas sociales focalizados, este estándar implica que cada programa debe contar con mecanismos amplios para que los destinatarios de estos programas puedan interponer una denuncia ante cualquier situación desfavorable en relación a este tipo de prestaciones.

Al respecto, se ha producido en la región un nuevo proceso de activismo judicial vinculado a los DESC buscando asegurar el acceso de individuos a ciertas prestaciones sociales, lo cual está contribuyendo a restaurar derechos vulnerados por la omisión de las autoridades públicas. En especial, respecto de ciertas personas que se encuentran en situación de desventaja para acceder al Estado o en situaciones de urgencia impostergable. Al respecto, Argentina es un buen ejemplo, donde destinatarios de programas sociales de transferencias de ingresos –y observen que no los denominamos beneficiarios- se les restringió el acceso a un programa de transferencia de

ingresos (el Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados) y recurren a la vía judicial. Si bien con diferencias en los procesos, se ha logrado el acceso a las prestaciones a través de una orden judicial que cubre casos individuales<sup>9</sup>, lo cual da garantías de cumplimiento de este estándar, pero si no se actúa de manera coordinada con las áreas de políticas públicas a la larga, este accionar puede tener un claro efecto distorsivo e incluso profundizar las brechas y desigualdades del propio sistema de políticas sociales.

En otros términos, los tribunales verifican la vulneración de ciertos derechos, ya sea porque no se alcanzan ciertos mínimos, o porque las políticas no son adecuadas y razonables para realizar el derecho en cuestión, o porque son discriminatorias, pero no reemplazan a las autoridades políticas en la fijación de las políticas reparatorias. Se limitan a declarar la violación y fijan a veces un marco jurídico mínimo que debe ser respetado, para reenviar la cuestión a las autoridades políticas, el gobierno o el Congreso, para que procedan a definir nuevas acciones acordes con esos estándares básicos. Este tipo de casos colectivos con remedios abiertos o sistemas de reenvío al poder político no implica resignar facultades judiciales, pues los jueces se reservan el control y la supervisión del cumplimiento e instalan un tema en la agenda de los decisores. Pero otorgan a la política democrática un espacio mayor para elegir las soluciones ponderando el impacto de esas decisiones sobre todo el sistema y considerando la complejidad de intereses múltiples que se ponen en juego.

A su vez, da cuenta de la importancia de trabajar transversalmente, eje central del enfoque de derechos, ya que es necesario que cada poder del Estado actúe de manera coordinada con las otras áreas de gobierno buscando maximizar recursos y resultados para garantizar los derechos.

En síntesis, los estándares incorporan la obligación de tener garantías en esta dirección, y no solamente en el sistema judicial, sino de otras medidas administrativas que se vinculan con el estándar de acceso a la información pública, una obligación que tiene el Estado no sólo de difundir la información estadística sino de producirla. Para hacer políticas públicas se hace imprescindible contar con información. Sin información, ¿qué tipo de políticas podemos implementar? Ninguna, ya que nos basaríamos en supuestos y no en datos empíricos que den cuenta de la realidad que se busca cambiar/transformar. Concordantemente, este estándar obliga al Estado a producir información, bajo resguardos metodológicos de calidad y validez, y respetando el enfoque de derechos. A su vez, debe difundirla ampliamente y no privar a ninguna persona del acceso a la información. Al respecto, hay pronunciamientos específicos de los Comités de los Pactos precisando esta obligación estatal.<sup>10</sup>

9 Arcidiácono, Pilar; Fairstein, Carolina y Gabriela Kletzel (2009) *La judicialización del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: ¿Por la buena senda?* en Abramovich V. y Pautassi, L (comp.) "La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos" Buenos Aires, Editores del Puerto, 2009.

8 Fraser, N. (2000) "Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento". Madrid: *New Left Review en Español* 4. Pp: 55-68.

10 Respecto al alcance de este derecho, la Corte Interamericana-

En este sentido, es necesario por ejemplo, que los Institutos de Estadísticas y otras áreas afines tengan su autonomía y que además respeten los acuerdos metodológicos internacionales. En Argentina tenemos ya varios años de una crisis muy importante del sistema estadístico nacional (desde enero 2007), a partir de la intervención política del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, y que a pesar de las denuncias, pedidos, reclamos internacionales, acciones judiciales, continúa vigente, lo cual implica que el principal órgano de producción estadística está intervenido en desmedro de la confiabilidad y validez de la información que produce, con la metodología adoptada para el cálculo y recolección de la información.

A su vez, además de la obligatoriedad de producción y de difusión de la información, es necesario que se avance en relación a generar indicadores que sean importantes en términos de derechos económicos, sociales y culturales, y no solamente seguir produciendo estadísticas socio-demográficas, socio-económicas, socio-laborales. Al igual que se han realizado enormes esfuerzos por definir indicadores de género (que no es lo mismo que sumar mujeres en un programa), del mismo modo se están incluyendo estos indicadores; o como en la última ronda de Censos Nacionales de población y vivienda, los países desagregaron la información por componente de población étnica. En este sentido, también se debe avanzar en información para los indicadores de derechos humanos, convirtiéndose en una necesidad de diálogo permanente con las fuentes de producción estadísticas y otras fuentes de información que tiene el Estado para lograr dicho fin.

Al respecto, al primero que tenemos que mirar es al Poder Judicial, ya que cuando queremos tener un indicador del cumplimiento del estándar de acceso a la justicia, hay muy pocos relevamientos y por tanto es muy difícil acceder a esa información. En los últimos años se ha avanzado en tener informatizadas las sentencias del poder judicial, pero no hay forma de poder hacer un seguimiento del proceso, es decir, no se conocen cuántos casos fueron denunciados y cuántos casos tuvieron efectiva resolución. Al respecto, el Poder Judicial tiene un enorme compromiso de producción de información que está desconociendo y en muchos casos está incumpliendo con esa obligación.

Entonces, no es solamente el acceso, es decir que el Estado me dé la posibilidad de acceder a las fuentes de información disponibles, sino que el Estado está obligado a producir información. Y ¿por qué está obligado? Porque, ¿cómo vamos a construir políticas públicas si no tenemos información empírica? Yo puedo decir en violencia contra la mujer que ha crecido, bueno eso es mi intuición, y seguramente sea cierta mi intuición. Un ejemplo es el tema de violencia contra la mujer, ya que Argentina está incumpliendo con la obligación de producir sistemáticamente información, no solamente violencia doméstica,

en las relaciones de pareja, institucional, y las demás definiciones que adopta la Convención de Belém do Pará. Pero en este caso Argentina incumple, por lo tanto la idea que está aumentando la violencia contra las mujeres, que se señala en relación a cierta información que circula por los medios seguramente es cierta. Pero, no hay forma de comparar si hubo aumento o disminución y en relación a qué periodo de tiempo porque no hay estadísticas que midan este fenómeno. Lo cual también es un dato fundamental para evaluar el impacto de la política pública. Si yo no tengo como medir con fuentes confiables, validadas metodológicamente por todos los sistemas internacionales (porque muchas veces escuchamos a muchas coaliciones gobernantes, tanto a nivel nacional como a nivel provincial, que sacan bastante irresponsablemente datos, con un fuerte efecto mediático) vuelve a interpelar la lógica de producción de las fuentes de información confiables y metodológicamente ciertas.

Por último, se encuentra el estándar de participación social, que en muchos casos ha sido definido de manera retórica pero en menor medida se ha precisado el alcance del mismo. Si bien como metodología ha sido ampliamente recomendada, tanto desde los ámbitos académicos como por parte de los organismos de cooperación para el desarrollo, en la práctica pocas veces se ha logrado efectivizarlo. Esto es, no se ha promovido un ejercicio del empoderamiento activo de los titulares de los derechos, que incluye a todo el amplio campo del ejercicio de derechos, tanto civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales.

Este principio medular de participación puede ser precisado por su vinculación con el ejercicio de determinados derechos civiles y políticos, y en especial con las definiciones sobre el contenido y alcance de algunos de estos derechos en las instancias de protección internacional de derechos humanos. Particularmente refiere a la responsabilidad que le compete al Estado en la promoción de la igualdad material, tanto a nivel del diseño de políticas públicas, como también en la promoción de instancias de cambio cultural y político para consolidar la igualdad efectiva de varones y mujeres, de personas pertenecientes a pueblos originarios y diversas etnias, la igualdad entre personas activas en el mercado de trabajo y los desempleados, la igualdad entre quienes se encuentran en situación de pobreza y quienes no, el acceso a los servicios sociales tanto para destinatarios de programas sociales como para asalariados formales. Es decir, el empoderamiento permite a todos los habitantes en general, y no solo a quienes se considera como grupo vulnerable o desaventajado, influir en los grandes sistemas que afectan su vida y no ser destinatarios finales de políticas que en muchos casos pueden ser ajenas a sus demandas o intereses.

Paradójicamente, y tal como señalé anteriormente, el campo de las políticas sociales no suele advertir la importancia de los sistemas y políticas de acceso a la justicia y a mecanismos de reclamos de derechos como componentes esenciales para mejorar la participación social, la transparencia, la fiscalización y, en definitiva, la efectividad de las propias políticas. Paralelamente los

---

na de Derechos Humanos ha adoptado la protección y promoción de un concepto amplio de la libertad de expresión, sosteniendo que es una piedra angular de la existencia misma de una sociedad democrática e indispensable para la formación de la opinión pública, configurando una condición para que la comunidad a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada, Opinión Consultiva OC-5/85, del 13/11/1985, Serie A, N° 5.

sectores especializados en temáticas judiciales tienden a ver los problemas de acceso a la justicia como asuntos vinculados estrictamente al diseño de los sistemas de justicia y desvinculados de las lógicas y orientaciones de las políticas sociales. De allí que recuperemos la centralidad del enfoque de derechos en su accionar transversal. Concordantemente, la igualdad y no discriminación en el marco de la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos es lo que permite mirar las potencialidades del sistema como un todo, y permite superar medidas sectoriales.

En síntesis, igualdad y participación se conjugan en un presupuesto previo para ejercer otros derechos, los que actúan a su vez como una condición previa para que un proceso democrático funcione con cierta regularidad, tales como garantías en torno a derechos políticos, procesos electorarios, el derecho de asociación, de reunión, la libertad sindical, la libertad de expresión y el derecho de acceder a la información, entre otros. La posibilidad real de ejercer estos derechos determinará la posibilidad de cada persona pueda incidir en los procesos políticos y en la orientación de las decisiones del gobierno, pero estará a su vez condicionada o limitada por el grado en el que puedan ejercer sus DESC.

Por ello, resulta necesario conocer el estado de situación en torno al verdadero alcance de los derechos implementados, y para ello la adopción de indicadores y señales de progreso va a permitir medir el grado de efectividad de los derechos, que por extensión también lleva a identificar el gradiente de responsabilidades que le compete al Estado. A su vez, debemos tener siempre presente que en Derechos Humanos, nunca hablamos de un punto de llegada, siempre estamos en un punto de partida. Es decir hasta ahora es lo mejor que hemos podido avanzar en sistema de Derechos Humanos. Pero esto es un sistema absolutamente dinámico y la idea es que se siga fortaleciendo y avanzando con lo cual se seguirán sumando estándares e indicadores de modo de ir perfeccionando los sistemas de monitoreo y de rendición de cuentas.

#### **4. Midiendo derechos: indicadores y señales de progreso cualitativas**

Entonces, ¿cómo vamos a medir derechos? ¿se puede medir un derecho? En general estamos acostumbrados a los indicadores sociales, a los indicadores de desarrollo socioeconómico o al uso de índices, como los que construye el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde hace cerca de 20 años con el Índice de Desarrollo Humano. Parte por considerar que el desarrollo humano se puede medir a partir de la interacción de variables demográficas, de salud, educación e ingreso y se calcula a través de un índice que pondera la esperanza de vida al nacer, la tasa de alfabetismo, la tasa de matriculación primaria, secundaria y terciaria y el ingreso real per cápita. Una vez calculado el índice por cada país, se establece un ranking de todos los países en relación a quiénes garantizan un desarrollo humano más alto o quiénes están en las escalas más débiles en sus logros en materia de desarrollo humano. Los resultados de esta

herramienta son sumamente útiles para la rendición de cuentas y exigirle al Estado que refuerce sus acciones de modo de promover acciones que efectivamente garanticen un mayor bienestar. Sin embargo, en Derechos Humanos establecer ranking de cumplimiento no es una buena herramienta, porque no implica ponderar que Estado cumplió y qué Estado está por encima en relación a ciertos cumplimientos. Lo que importa, y a lo que apuntan los indicadores de derechos humanos, es a ponderar el grado cumplimiento de cada derecho en cuestión y en cada contexto específico. Por lo tanto lo que se busca es que los Estados se comprometan en la satisfacción plena de estos derechos y, si bien los indicadores socioeconómicos son una herramienta que se pueden utilizar en el contexto de desarrollo, es necesario contar con la especificidad de indicadores de derechos humanos.

En general, los indicadores sociales son herramientas analíticas que permiten mejorar el conocimiento de distintos aspectos de la sociedad o sobre los cambios que ocurren en un momento dado. Al respecto, la posibilidad de conocer el nivel de actividad laboral de una sociedad es central, y a la vez poder diferenciar si dicha actividad es por la inserción laboral asalariada formal o informal, a lo cual es sumamente útil complementarlo con la tasa de desempleo. Y así podemos dar múltiples ejemplos de indicadores sociales. Sin embargo, en derechos humanos tenemos una complejidad diferente y por ello es necesario definir indicadores específicos.

Concordantemente, el objetivo principal del sistema de indicadores de derechos humanos consiste en medir el cumplimiento progresivo de los derechos contenidos en un instrumento internacional de derechos humanos, de modo que este proceso de medición, contribuya a que los Estados Parte cuenten con herramientas útiles para realizar un diagnóstico de la situación de satisfacción de sus derechos, y a la vez, puedan establecer temas y agendas pendientes, a partir de un diálogo participativo con la sociedad civil, buscando formular estrategias para satisfacer progresivamente el programa de derechos contenido en cada Pacto o tratado, inclusive en las propias constituciones políticas de los Estados.

Esto significa que la medición de derechos implica un *proceso*, el que se inicia previamente en el momento que los Estados elaboran las metas y objetivos de desarrollo y cumplimiento de los derechos a los cuales se han obligado, de manera conjunta y participativa con los destinatarios de los derechos sociales. Este proceso es demandado permanentemente a partir del accionar de las organizaciones de la sociedad civil, en especial organismos de derechos humanos, diversas organizaciones especializadas en derechos sociales, quienes reclaman permanentemente canales y mecanismos participativos, demandando metodologías para poder efectivizar el control ciudadano del accionar de los Estados.

Por caso, el contenido mínimo de un derecho es la obligación ineludible, que bajo ninguna circunstancia (y en esto concuerdan todos los Comités de los pactos y lo reiteran en cada una de las recomendaciones específicas a los Estados), un Estado puede argumentar no estar satisfaciendo, ni siquiera en situaciones de crisis, ese

contenido mínimo. El estándar es la satisfacción plena y el indicador nos permite medir la progresividad en relación al nivel de cumplimiento por parte de dicho Estado. Precisamente los indicadores de derechos responden al contenido normativo de los derechos y a las obligaciones correlativas de los Estados que se derivan de las normas del derecho internacional de los derechos humanos. A su vez, los órganos de interpretación autorizados de los Pactos, como el caso del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece una serie de obligaciones sobre cada derecho en particular –a través de las observaciones generales que produce, fijando pautas sobre el contenido mínimo del derecho en cuestión entre otras, para que posteriormente a través de la selección de indicadores se mida el cumplimiento de la obligación estatal de garantizar los derechos reconocidos en el PIDESC, asumiendo que no se trata sólo de medir el cumplimiento de lo pautado en el Pacto, sino también los estándares de interpretación fijados por el Comité DESC. Del mismo modo, dentro del sistema interamericano existe el Grupo de Trabajo para analizar los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, de reciente integración, el cual ha definido un conjunto de indicadores sobre los cuales los Estados deben elaborar sus informes, tema al cual me referiré más adelante.

Ahora bien, ¿por qué esta medición se traduce cuantitativamente?, porque es la forma más utilizada para poder construir, de acuerdo a las fuentes estadísticas disponibles, los indicadores. Pero no es la única, ya que se ha avanzado en incluir señales de progreso cualitativo, que captan la definición de la situación o de los hechos que efectúa el propio actor social y el significado que éste le asigna al fenómeno evaluado, lo cual resulta central para poder interpretar las situaciones bajo la mira. Precisamente, el propósito de las señales de progreso es reflejar la progresión en los cambios hasta el alcance deseado y realizar un seguimiento de los logros que contribuyen a obtener dicho objetivo.

El punto central es acordar un equilibrio entre el uso de indicadores y de señales de progreso, de modo de aliviar la carga de los Estados en relación con la falta de información y los déficits estadísticos que tienen en cada uno de los países –lo cual no los exime de su responsabilidad en producir dicha información–, sino también posibilitar que los Estados puedan justificar con mayores elementos los esfuerzos que han realizado en cada una de las áreas. Por ejemplo, que un Estado haya encarado una encuesta de percepción sobre el sistema de salud da cuenta de un interés por observar la calidad del servicio que brinda el sector público. Sin embargo, los resultados de esta encuesta no pueden constituir el único elemento para evaluar los esfuerzos estatales, debiéndose contrastar la información con cifras de gasto público en salud e indicadores de recursos humanos asignados al sector, entre otros elementos. Es decir, el proceso no puede ser solo la incorporación de datos estadísticos o, a la inversa, solo percepciones y observaciones de tipo cualitativo.

A su vez, el proceso de verificación del cumplimiento de DESC suele llevarse a cabo en general a medida que los

propios mecanismos del sistema de Naciones Unidas, tanto a nivel internacional como en el sistema interamericano, solicitan a los gobiernos los informes periódicos de cumplimiento, los que también son requeridos a la sociedad civil a partir de la modalidad de informes sombra o contrainformes. De allí la importancia de poder acordar metodologías comunes para permitir la comparabilidad entre la información presentada en uno y otro informe y que no representen aproximaciones a la medición totalmente diferentes. También se busca promover una cultura de evaluación que en general es un déficit de la mayoría de los países de la región que no solo no evalúan las acciones y políticas adoptadas para la realización de derechos sociales, sino que carecen de evaluaciones para la política pública en general.

La importancia de la evaluación es múltiple, entre otras razones, porque contribuye por una parte a verificar el cumplimiento de los objetivos de la política y, en caso contrario, identificar los déficits y las brechas en su implementación. Por otra parte sirve como herramienta para que la sociedad obtenga la información, la capacidad y los medios para controlar las acciones del Estado, ya que implica abrir la acción gubernamental a los ciudadanos y ciudadanas. A su vez, la evaluación constituye una herramienta clave para la toma de decisiones en materia de gestión pública.

En rigor, no se debe perder de vista que el objetivo del sistema de indicadores y de las señales de progreso es que sean una herramienta clave en el proceso de monitoreo del Estado de goce de los derechos por parte de sus titulares y de verificación de cumplimiento de las obligaciones estatales. Por ello nuevamente recorro a la necesidad de promover procesos de equilibrio: ni sobrecargar el proceso con un extenso número de indicadores ni de señales de progreso ilimitadas, como tampoco reducir a índices compuestos y omitir desagregar información. El efecto de esta potencial complejidad no solo se traduce a los órganos de supervisión internacional, sino a la propia sociedad civil y a las personas en particular que no podrían sostener un proceso de monitoreo y contralor de esta magnitud. De allí que resulta altamente deseable que se produzca una economía de procedimiento: pocos pero buenos instrumentos, información confiable, tanto cuantitativa como cualitativa, para permitir la mayor amplitud en la comprensión del fenómeno.

Debido a que los indicadores son signos o señales que ayudan a medir los esfuerzos realizados por los Estados para satisfacer un derecho, van a jugar un rol de observadores permanentes, verificando el progreso o retroceso que se realice en esta área. En rigor, en los últimos años los Estados se sienten conminados a mostrar resultados en el marco de la creciente pérdida de confianza en el Estado que han experimentado todos los países, situación que constituye una excelente oportunidad para asumir el desafío y desarrollar metodologías de evaluación y sistemas de información confiables y que den cuenta de los avances en la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

Sin embargo, en derechos humanos no es recomendable construir índices o valores agregados, porque cada

derecho es interdependiente del resto de los derechos, por lo tanto no se capta el proceso, como tampoco se recomiendan los rankings entre Estados. Cada Estado es tomado como una unidad en sí mismo, y se evalúa el proceso al interior del cada Estado.

## 5. Indicadores de progreso del Protocolo de San Salvador

Llegó el momento de considerar el proceso que se está desarrollando en la región en torno a la medición del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Protocolo de San Salvador, instrumento de DESC que se aprobó en 1988 y que tardó 10 años en entrar en vigor (en el año 1999), y que a la fecha ha sido ratificado 16 países de América Latina. Este instrumento incluye dos mecanismos de supervisión de cumplimiento: establece un sistema de peticiones individuales para presuntas violaciones a los derechos de libertad sindical (artículo 8.1) y educación (artículo 13); y cuenta con un segundo mecanismo que establece un sistema de informes periódicos (cada tres años) a cargo de los Estados en donde los estados parte deben informar sobre las medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos establecidos.

Pasados diez años de su aprobación, el Protocolo entró en vigor recién el 16 de noviembre de 1999, comprometiéndose los Estados que lo ratificaron, a adoptar las medidas necesarias a fin de lograr la plena efectividad de los derechos del mismo. Si bien hay 19 Estados que firmaron el Protocolo, sólo 16 han depositado el instrumento de ratificación a la fecha, por lo que resulta necesario que más Estados se sumen a ratificarlo de modo de dar mayor peso a la exigibilidad de los DESC en la región. Por caso, los países del Caribe, con excepción de Suriname, han sido ajenos al proceso de ratificación.

En virtud de un mecanismo previsto en el artículo 19, los Estados partes se comprometen a presentar de conformidad con lo dispuesto en ese artículo y por las correspondientes normas que al efecto deberá elaborar la Asamblea General de la OEA, informes periódicos respecto de medidas progresivas que hayan adoptado para asegurar el debido respeto de los derechos consagrados en el Protocolo.

La conformación de este órgano de supervisión del Protocolo llevó otros 10 años, y recién en el año 2010 la Asamblea General de la OEA terminó en designar a los integrantes del grupo de trabajo encargado de analizar los informes nacionales del Protocolo de San Salvador (en adelante GT). El GT está integrado por tres expertos/as gubernamentales titulares y un/a suplente, un/a experto/a independiente titular y otro/a suplente (representan a la sociedad civil y a la academia), y un experto/a por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es decir un comisionado/a en el ejercicio de la Comisión, y un comisionado/a suplente.

Desde 2010, el Grupo de Trabajo inició la construcción de los indicadores de progreso, en base a una serie de documentos anteriores, en donde los Estados habían

acordado que el sistema de informes se iba a regir a partir de la definición de indicadores de progreso, que estaban contempladas en las Normas dictadas por la Asamblea General de la OEA (2005) y por un documento encomendado a la CIDH, que estuvo bajo responsabilidad por el entonces comisionado Víctor Abramovich; denominado Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de DESC<sup>11</sup>.

Sobre estas bases, el GT comienza su tarea de revisión de los avances ya realizados en el Sistema Interamericano, en especial el marco dado por el documento Lineamientos, continuando con la inclusión de indicadores de progreso, y buscando sumar otros derechos, y definiendo el contenido específico de los indicadores, con el resguardo de no sobrecargar en exceso -en número de indicadores-, pero buscando no perder calidad en los mismos. A su vez, otras de las tareas importantes desarrolladas por el GT fue participar en presentaciones y establecer un diálogo permanente con los Estados, de modo de dejar en claro que el GT no es un mecanismo de fiscalización, sino de monitoreo de los avances en materia de satisfacción de derechos sociales incluidos en el Protocolo.

El primer agrupamiento definido incluyó el derecho a la salud (art. 10, PSS), seguridad social (art. 9, PSS) y educación (art. 13 PSS), indicadores que serían desarrollados en un primer documento que fue elevado a período de consulta de los Estados y de la sociedad civil; y un segundo agrupamiento, integrado por el derecho al trabajo y derechos sindicales (art. 6; 7 y 8 PSS); derecho a la alimentación adecuada (art. 12 PSS), derecho al medio ambiente sano (art. 11 PSS) y derecho a los beneficios de la cultura (art. 14 PSS), para un segundo informe, una vez aprobados el primer agrupamiento de derechos. Cada agrupamiento a su vez, y cada derecho en particular, debe considerar el enfoque de equidad de género, las especificidades de los derechos de los niños, niñas, las personas adultas mayores, personas con discapacidades, diversidad étnica y cultural) y la participación de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas, que corresponden a los demás derechos establecidos en el Protocolo (artículos 15 al 18).<sup>12</sup>

Para cada derecho establecido en cada uno de los agrupamientos en que se han dividido los derechos contemplados en el Protocolo, se ordenará la información requerida al Estado, sobre la base de un modelo compuesto por indicadores cuantitativos y señales de progreso cualitativas, establecido en función de tres tipos de indicadores: estructurales, de proceso y de resultados, a lo que se le suman las señales de progreso cualitativas.

En el primer caso, los **indicadores estructurales**

11 Se trata de las Normas dictadas por la Asamblea General de la OEA (AG/RES. 2074 -XXXV-O/05), y por el documento elaborado por el entonces comisionado Víctor Abramovich, CIDH (2008), Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Washington. Disponible en: [www.cidh.org](http://www.cidh.org)

12 Estos documentos se encuentran disponibles en el sitio del Grupo de Trabajo en: [http://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/index-7\\_GT.asp](http://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/index-7_GT.asp)

identifican qué medidas dispone el Estado para implementar los derechos del Protocolo, esto es, relevan información para evaluar cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir las obligaciones del Protocolo. También consideran si existen o se han adoptado medidas, normas jurídicas, programas o políticas, o se han creado agencias públicas destinadas a implementar esos derechos. Si bien los indicadores estructurales indagan simplemente sobre la existencia o inexistencia de las medidas, podrían en ocasiones incluir información relevante para entender también algunas de sus características principales, por ejemplo si las normas son o no operativas, o cuál es la jerarquía de una agencia o institución pública o su competencia funcional.

En el caso de los **indicadores de proceso**, que buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos, a través de la medición de la cobertura y el contenido de las estrategias, programas o políticas específicas encaminadas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho. Estos indicadores ayudan a vigilar directamente la aplicación de las políticas públicas en términos de la realización progresiva de derechos, y en muchos casos pueden ofrecer información sobre la variación en los niveles de calidad o cobertura de programas o servicios sociales en un determinado período de tiempo y traducidos en cifras o porcentajes, por lo que tendrá un componente más dinámico y evolutivo que el indicador estructural.

Finalmente, los **indicadores de resultado** buscan medir el impacto efectivo de las estrategias e intervenciones del Estado. En cierta manera constituyen un indicio de cómo impactan esas acciones públicas sobre aquellos aspectos que definen el grado de efectividad de un derecho del Protocolo y proveen una medida cuantitativamente comprobable y comparable del accionar del Estado en materia de realización progresiva de los derechos.

A su vez, los indicadores deben ser organizados bajo tres categorías conceptuales:

recepción del derecho: en el sistema jurídico y las garantías establecidas en los Estados,

contexto financiero y compromiso presupuestario: que alude a la disponibilidad efectiva de recursos del Estado para ejecutar el gasto público social, y de qué manera se distribuye.

capacidades estatales o institucionales: que describen los aspectos técnicos instrumentales y de distribución de recursos al interior del aparato estatal (capacidades administrativas, técnicas, políticas e institucionales). Es decir, implica analizar bajo qué parámetros el Estado, a través de sus diversos poderes –locales y regionales–, resuelve el conjunto de cuestiones socialmente problematizadas. Particularmente cómo define sus metas y estrategias de desarrollo; y bajo qué parámetros se inscribe el proceso de implementación de los derechos contenidos en el Protocolo. Adoptar las capacidades estatales como categoría implica analizar las reglas de juego en el interior del aparato estatal, las relaciones interinstitucionales, los compromisos financieros, la división de tareas y del recurso humano que tiene que llevar adelante las

tareas definidas.

Estas categorías se complementan a su vez con ejes transversales comunes a todos los derechos del Protocolo, los que buscan identificar si están dadas las condiciones para acceder efectivamente a los derechos sociales en cada uno de los Estados a través del libre juego de las instituciones y los procesos democráticos y deliberativos. Estos ejes son tres: igualdad y no discriminación, acceso a la justicia (entendido a los efectos del monitoreo en un sentido amplio, que incluye el examen sobre la posibilidad legal y fáctica de acceso a mecanismos de reclamo y protección administrativos y judiciales); y acceso a la información, y participación política (entendida como herramienta clave para la participación ciudadana y de resguardo democrático, como también en relación con la responsabilidad horizontal y vertical (*accountability*) y de las instancias de rendición de cuentas en las políticas públicas que implementan derechos consagrados en el Protocolo. Por ello se requiere contar con un caudal de información disponible que brinde elementos para la evaluación y fiscalización de esas políticas y decisiones que los afectan directamente).

En cada caso, el desarrollo de este sistema de monitoreo que desarrolla el GT, los informes que desarrollen los Estados –de no más de 35 páginas– deben guiarse por los siguientes principios:

*Participación*: los informes deben ser elaborados en base a un diálogo participativo con los diversos actores de la sociedad civil. Las personas y los grupos sociales deberán tener voz en la elaboración e implementación de las obligaciones derivadas del Protocolo;

*Complementariedad*: el mecanismo de informes se complementará y procurará no reiterar los elaborados para otros mecanismos de protección de derechos humanos;

*Devolución*: el informe debe redituarse al Estado que lo presentó el beneficio de acotar la lista de necesidades y definir mejor sus carencias;

*Publicidad*: las informaciones acerca de los indicadores, derechos e informes deben ser de amplio acceso público y se presumirá la publicidad de la información sobre los derechos;

*Pertinencia*: la información debe ser pertinente y concreta, debe evitarse generalizaciones y la confusión con indicadores de progreso o desarrollo económico;

*Enfoque de derechos*: el informe monitorea el cumplimiento de las obligaciones, positivas y negativas, inmediatas y progresivas, que se derivan de los derechos reconocidos en el Protocolo y no es un informe de indicadores de desarrollo;

*Margen de apreciación*: los Estados tienen la libertad de escoger los medios y políticas más adecuados para cumplir las obligaciones del Protocolo.

Las anteriores definiciones confluyen en la elaboración de tablas que será la guía para que los Estados puedan incluir los indicadores señalados. Los indicadores propuestos por el GT serán requeridos en un informe que eleven los Estados parte en cumplimiento de lo pautado en el

artículo 19 del Protocolo, a los dos años de aprobados el documento. Luego de noventa días de recibido el informe del Estado Parte, el GT remitirá sus observaciones y recomendaciones al Estado Parte (conclusiones preliminares). Cada Estado Parte podrá efectuar comentarios adicionales a dichas conclusiones preliminares dentro del término de 90 días contados desde la fecha de recepción de dichas conclusiones, para el análisis por parte del GT. Dentro de los noventa días posteriores, el GT remitirá al Estado sus observaciones preliminares y se fijará fecha para la sesión pública de análisis del documento entre el representante del Estado y los expertos del GT. La sociedad civil y los organismos especializados podrán presentar información sobre el cumplimiento del Protocolo y participar de las sesiones públicas de análisis. Con posterioridad a la misma, y dentro de noventa días el GT remitirá las conclusiones finales al Estado-Parte. El GT adoptará por mayoría absoluta las conclusiones finales respecto de los informes objeto de análisis. Las conclusiones se notificarán al Estado parte mediante una comunicación escrita y en una reunión con el representante permanente acreditado ante la OEA. Posteriormente el GT hará públicas las conclusiones.

Este es el proceso que desarrolló el Grupo de Trabajo y que quedó plasmado en el Documento "Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador" (OEA/Ser.L/XXV.2.1 GT/PSS/doc.2/11 rev.2, 16 diciembre 2011)<sup>13</sup> formulado en base a las Normas y los Lineamientos, que se elevó a consideración de los Estados-Parte y de las organizaciones de la sociedad civil, a través de un mecanismo de consulta abierta desde el 15 de marzo al 30 de septiembre de 2011. Durante ese período, se recibieron comentarios y observaciones de cinco Estados parte y de organizaciones técnicas especializadas de Naciones Unidas, de académicos y de organismos de derechos humanos y de defensa de los DESC, de organizaciones de la sociedad civil, sindicales y de mujeres. Las contribuciones, propuestas y observaciones puntuales recibidas fueron incorporadas en el documento definitivo.

La resolución aprobatoria del Documento fue presentada por la República Argentina, con el co-patrocinio de la República del Perú y elevada a la aprobación definitiva en la Asamblea General de la OEA en su XLII período de sesiones ordinarias celebrada en Cochabamba, Bolivia en junio de 2012. Allí los Estados de la región adoptaron el documento y se comprometieron a presentar el primer informe, correspondiente al primer agrupamiento de derechos, en junio de 2014.

La aprobación del Documento Indicadores no sólo representa un enorme avance para la región en la realización de los DESC, sino que suma una enorme potencialidad a los Estados y a la sociedad civil, para que de manera mancomunada avancen en materia de exigibilidad y de garantías de cumplimiento de los derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador.

Finalmente me es grato anunciar que el Grupo de

Trabajo ya ha elaborado los indicadores de progreso para el segundo agrupamiento de derechos, que incluyen: derecho al medio ambiente, derecho a la cultura, derecho al trabajo y libertad sindical, y derecho a una alimentación adecuada, siempre bajo la misma lógica de indicadores de progreso con categorías y principios transversales y que en noviembre del 2012 será elevado a período de consulta a los Estados y a la sociedad civil por 120 días (hasta el 3 de abril de 2013). Quedan todos invitados a realizar comentarios y aportes, los que serán considerados por el GT para la elaboración del documento definitivo correspondiente al segundo grupo de derechos, y que se elevará para su aprobación por parte de los Estados en la Asamblea General del 2013 que se realizará en Guatemala.

Dado el carácter innovador del sistema de monitoreo propuesto, con el desarrollo del mismo se irá ajustando y precisando su desarrollo. Habrá algunos puntos a favor y otros que, quizá, generen mayor dificultad. Lo que sin duda estamos convencidos que este mecanismo constituye una oportunidad para contribuir a una mayor institucionalidad de las políticas públicas en la región y también a los sistemas de monitoreo.

### Los desafíos actuales

Hasta aquí hemos analizado, en forma esquemática, los principales elementos en torno al enfoque de derechos; a este prisma, que va a atravesar la lógica de producción del Estado, ya que es un concepto transversal y que por lo tanto se aplica a todos y cada dependencia estatal, integre el Poder Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial. No es solamente un poder del Estado que está interpelado para dar cuenta del cumplimiento de sus obligaciones positivas, sino que el enfoque ingresa para transformar al Estado. Y, para ello, es necesario un proceso que irrumpa en la lógica que hemos sostenido en muchas ocasiones en América Latina, de tener gestiones de gobierno que hacen una suerte de borrón y de cuenta nueva. Aplicar el enfoque de derechos implica un proceso de transformación, de la lógica de aplicación de las políticas públicas a todas las esferas de incumbencia estatal, pero a su vez, tiene un efecto fundamental que es promover el empoderamiento ciudadano.

Sin duda que esta transformación implica un enorme desafío, pero a la vez una gran oportunidad de consolidar efectivamente una institucionalidad estatal respetuosa de los derechos humanos. Se trata de tener en claro que no representa una mera formalidad en torno al cumplimiento de compromisos internacionales, sino que es una herramienta de enorme utilidad para la implementación de un enfoque de derechos humanos, el que ya está instalada en la región la necesidad de implementación, al menos discursivamente, tanto a nivel de las políticas públicas internas como también en materia de cumplimiento efectivo de los derechos sociales. Si bien los gobiernos están cada vez más familiarizados con el enfoque, los estándares y los indicadores, aún es necesario iniciar consensos y diálogos participativos sobre cuáles van a ser los canales adecuados que van a adoptar; y a partir de allí

13 Disponible en: [http://www.sedi.oas.org/ddse/documentos/Protocolo%20San%20Salvador/11.%20ESP\\_%20Indicadores-Progreso-rev2.pdf](http://www.sedi.oas.org/ddse/documentos/Protocolo%20San%20Salvador/11.%20ESP_%20Indicadores-Progreso-rev2.pdf)

qué indicadores dan cuenta del inicio de dicho diálogo y su consiguiente desarrollo. Del mismo modo, se requiere una amplia publicidad por parte de cada Estado de este procedimiento.

Por lo tanto, todos y todas estamos convocados al diálogo y a la tarea de acercar lenguajes, criterios, metodologías y estrategias para iniciar el proceso, debido a que sólo con voluntad política no es suficiente. Hay muchos Estados que tienen voluntad política para aplicar el enfoque de derechos humanos, que están realmente comprometidos pero tienen déficit de capacidades estatales, les falta la institucionalidad para aplicar, porque no tienen recursos, y las veces que los tienen les falta el contenido técnico o los recursos humanos adecuados para hacerlo o les falta conocer cuáles y cómo se implementarían estos estándares y los consiguientes indicadores de medición.

Asimismo estamos en un momento importante –y complicado a la vez- en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, donde tal como mencionó Ana Correa hay fuertes embestidas a distintos órganos, los Estados cuestionan la actuación de algunos de los organismos del sistema, por lo que es fundamental fortalecer el sistema interamericano, como instancia de respeto y garantía en materia de derechos humanos, ante avances y violaciones de los Estados en relación a los derechos humanos en general y a los DESC en particular. No se puede desconocer la importancia y el valor que tanto la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han sido un baluarte fundamental para la reconstrucción de la memoria de las víctimas de las más graves violaciones de derechos humanos en el hemisferio, pero también en términos de la satisfacción plena de derechos de las personas más vulnerables. La labor de todo el sistema interamericano goza de legitimidad a partir del cumplimiento de las sentencias e informes por parte de los Estados, e incluso del reconocimiento de responsabilidad internacional respecto a las violaciones incurridas a los derechos humanos en el pasado. Los informes temáticos, las opiniones consultivas de la Corte, las visitas *in loco* a los países de la CIDH, las medidas cautelares aplicadas y las relatorías especiales entre otros tantos aportes, han contribuido a que hoy gocemos de importantes avances en el campo de los derechos humanos en general y de los DESC en especial. Pero es necesario preservarlos y defenderlos con firmeza.

Promover un proceso vinculado a la incorporación de los indicadores de progreso previstos en el Protocolo de San Salvador, es una manera firme de avanzar en la defensa del Sistema interamericano de derechos humanos. Si no se respetan los estándares y principios que hacen efectivos los derechos seguiremos en el camino de sumar prácticas con derechos, que solo promueven una pérdida de confianza en los alcances de los propios instrumentos legales, como también una errónea implementación de los mismos y una violación de Derechos Humanos.

La intención principal del abordaje y diálogo que hemos compartido en ésta jornada, es precisamente sumar acuerdos, diálogos interdisciplinarios respetuosos de las

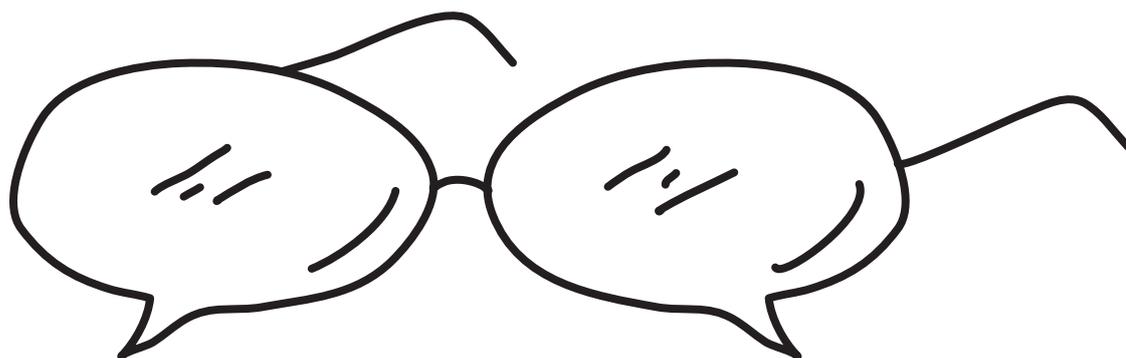
diferencias de género y de etnia, analizar vías transformadoras de la situación de inequidad actual, que no dependen solamente de garantías y tutelas o de las reformas de los sistemas de políticas sociales existentes, o de acciones retóricas, sino precisamente de la conjunción de múltiples voluntades y acciones de actores sociales, políticos, económicos, legislativos, judiciales que promuevan un proceso integral de transformación del Estado y de sus interrelaciones con la sociedad.

Es el momento, es nuestra oportunidad como Estados, como sociedad civil, como académicos, como activistas, como ciudadanos y ciudadanas en avanzar en firme en la efectiva implementación de los derechos económicos, sociales y culturales en nuestro continente. De todos y todas nosotras depende transformar el desafío en una realidad.

**¡Muchas gracias!**



## ARTÍCULOS





## OBSERVATORIO DE PRÁCTICAS EN DERECHO HUMANOS

Ana M. Correa

Coordinadora del Observatorio de Prácticas en Derechos Humanos. Resolución Rectoral, diciembre de 2010.  
En colaboración con Mariana Butinof, María Inés Peralta y Alejandra Domínguez.

### Presentación

Los Observatorios son ampliamente reconocidos por su competencia para procesar datos y producir indicadores cuali-cuantitativos que aportan a la opinión y decisión de los gobiernos y la sociedad civil. Los Observatorios en Derechos Humanos son dispositivos que buscan cambiar las acciones o situaciones que vulneran los Derechos Humanos fundamentales de las personas. El Observatorio de prácticas en Derechos Humanos reúne conocimientos y saberes producidos participativamente, señalando distancias, barreras y/o brechas entre las normas, la ley y las prácticas cotidianas. Es un instrumento para la acción que permite un control social respetuoso de los Derechos Humanos e interpela la ética en las prácticas desde “otras/nuevas” lógicas de acción para:

Contribuir a la *defensa, promoción y difusión de los Derechos Humanos*, en el marco de los principios y valores de un Estado democrático de Derecho.

Poner en valor la importancia de la *formación y capacitación pertinente y relevante en Derechos Humanos* en todo el ámbito de la Universidad Nacional de Córdoba.

*Aportar a la máxima transparencia en el diseño y gestión de políticas públicas* mediante información elaborada con actores sociales en ejercicio pleno de los Derechos Humanos.

En este sentido, el Observatorio de Prácticas en Derechos Humanos (OPDH) es resultante de la profundización del compromiso de la Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional de Córdoba para reconocer las brechas y/o fallas, en las prácticas, entre los discursos legales y normativos y las acciones concretas desde el enfoque de derechos, llevadas cabo según las lógicas particulares en instituciones –en educación, seguridad, salud, otras– y el contexto social, económico y político.

Reconociendo desde las prácticas, la necesidad en tareas de extensión universitaria de revisar y elaborar marcos conceptuales desde el enfoque de Derechos Humanos, las primeras apuestas fueron:

Herramientas para la definición de diagnóstico según los niveles de adopción y defensa de los Derechos Humanos. Construir indicadores en relación con los estándares establecidos internacionalmente, trabajando en redes colaborativas entre actores, grupos, organizaciones,

instituciones públicas, privadas y otros observatorios. Informar sobre las prácticas en las instituciones en función del impacto social y subjetivo que produce la perspectiva en Derechos Humanos.

Se definieron, en función de los programas de la Secretaría de Extensión, líneas de análisis y producción de información:

*Derechos Humanos y Seguridad*: observando específicamente las Prácticas en el control democrático de la violencia institucional.

*Derechos de Infancia y Adolescencia*: observando específicamente las Prácticas de transformación del paradigma tutelar.

*Derecho a la salud desde la participación*: observando específicamente las Prácticas de democratización del sistema de salud.

*Derechos sexuales y reproductivos*: observando específicamente las Prácticas en cumplimiento del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable.

En cada una de las mencionadas líneas de acción se discutió con equipos interdisciplinarios, actores institucionales, organismos y organizaciones de la sociedad civil, los sistemas de leyes y marcos normativos, las prácticas y sus dificultades más relevantes en materia de cumplimiento de los Derechos Humanos, y se procuró elaborar indicadores en función de los principios mínimos de protección, defensa y aplicación de derechos, reconociendo una relación de retro-alimentación entre la adopción, defensa y exigibilidad de los Derechos Humanos. Para finalmente proponer Informes –Resultados como aportes a la elaboración de políticas públicas.

### Discusión metodológica para la construcción de indicadores:

Desde el OPDH las prácticas constituyen el objeto de estudio, entendiendo que ellas se dirimen en lo que las instituciones interpretan de los discursos legales y normativos y la puesta en acción, desde sus lógicas particulares, en cada contexto y momento histórico. En este sentido, la acción participativa es una construcción que requiere ser analizada considerando el enfoque de Derechos Humanos.

“La participación desempeña una importante función en la realización de los derechos. Los Estados están jurídicamente obligados a permitir que las personas participen en las decisiones que afecten su bienestar, proporcionando datos y brindando oportunidades para que las personas participen en la formulación de políticas. Se necesitan indicadores para evaluar si eso ocurre efectivamente así” (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2000)

Se vincula la participación con la formación en Derechos Humanos, la disponibilidad real y accesible de información y la existencia efectiva de oportunidades para que la gente participe en procesos de consulta y goce de sus derechos.

Por su parte Abramovich (2008) define al acceso a la participación como un tema transversal para los lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y establece que:

“Respecto a cada derecho protegido deben considerarse los siguientes enfoques: equidad de género, grupos especiales de personas –niños, adultos mayores, personas con discapacidades–, diversidad étnica y cultural, en particular pueblos indígenas y afrodescendientes, y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas.”

Y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sugiere “incorporar en el proceso de evaluación algunos indicadores y señales sobre tres temas transversales: I) igualdad; II) acceso a la justicia; III) acceso a la información y participación.”

De este modo, la elaboración de los indicadores se presentan como un “puente” entre el discurso de los Derechos Humanos y su desarrollo (Malhotra y Fasel [2005], cf. en Ferrer Lues 2007:85), permitiendo dar visibilidad a lo que está pasando en la vida de las personas y comunidades y, desde la observación de la prácticas, entendemos que estos “indicadores/puentes” podrán ser validados cuando los mismos sean apropiados por quienes están directamente involucrados desde diversos lugares.

Valiña (2009) define a los indicadores de Derechos Humanos como:

“Aquella información concreta sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que puede relacionarse con las normas de Derechos Humanos; que aborda y refleja problemas y principios de Derechos Humanos, y que se utiliza para evaluar y vigilar la promoción y la protección de los Derechos Humanos”.

### Hacia la elaboración de Indicadores en el OPDH

Un primer paso fue la lectura crítica de los resultados y procesos en los distintos programas en curso –desde el

año 2007– de la Secretaría de Extensión de la UNC, a fin de elaborar referentes teóricos, conceptuales y técnicos respecto de las *necesidades, problemas y obstáculos de acceso a derechos* como asimismo considerar las cuestiones prácticas y las dificultades a superar. Se revisan documentos, tratados y desarrollos metodológicos, y se plantean como claves o puntos de partidas: la elaboración inter-disciplinaria de un esquema conceptual de referencia del enfoque de derechos; la discusión y construcción de la información proveniente de diferentes fuentes, y la posibilidad de ser desagregados y completados para la evaluación de procesos de cambios y un primer desarrollo metodológico de elaboración de indicadores. Esto permitió, desde la importancia asignada a las prácticas como principio para la reflexión en torno a los Derechos, especificar que las fuentes de datos con las que se propone trabajar serán construidas, al menos parcialmente, en *prácticas participativas* fundadas en una concepción dialogal que posibilita una manera de conocer y aprender en un colectivo social el ejercicio de derechos. Estas prácticas son en algunos casos dispositivos que cristalizan u ordenan las lógicas de poder al interior de las instituciones, constituyéndose así en analizadores que permiten visibilizar diversos aspectos al interior de las mismas, como ser: aspectos formales de la organización, las clasificaciones tipificadas de actores y acciones donde coexisten paradigmas del orden y de los Derechos Humanos, y las decisiones que se toman.

Al comenzar el proceso de elaboración de indicadores en un marco de derechos, se sostuvo en primer lugar que es necesario el reconocimiento de los derechos para ejercerlos y defenderlos. De esta manera, los indicadores son herramientas que se constituyen en puentes entre discursos y prácticas que se validan por quienes están directamente involucrados. Los indicadores cuantitativos –tasas, proporciones, índices– son mediciones referidas a un evento particular, y los indicadores cualitativos tienen una mirada socio-antropológica para describir las cualidades de ciertos fenómenos y se definen también como *“señales de progreso –no parten de categorías preestablecidas como tampoco escalas medibles, sino que captan la definición de la situación que efectúan los actores sociales y el significado que estos le dan.”*<sup>1</sup> Sin embargo, estos indicadores deben ser complementados con otros que advierten de “situaciones” o “casos” nuevos o diferentes. Es decir, combina indicadores como descriptores de lo que le pasa a amplios grupos de la población, lo que le pasa a la mayoría, e indicadores que cumplen la función de *eventos centinela*, cuya sola presencia es importante para indicar que existe una violación de derechos. Su combinación puede estar señalando que hay un tejido social que se está transformando. En otras palabras, los indicadores (Malhotra y Fasel [2005] cf. en Ferrer Lues)<sup>2</sup> constituyen un “puente” entre el discurso de los Derechos Humanos y su desarrollo;

1 Abramovich.Victor. OEA/Ser. L/ VII. 132. Doc 14, julio de 2008, cap. III.

2 Ferrer Lues, Marcela, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE); División de Población de la CEPAL, Chile, 2007, pág. 8.

permiten medir los avances, logros y/o tener capacidad de captar cambios. Una vez elaborados, se demuestra su validez a lo largo del tiempo. Por ello, se dispone en este OPDH un seguimiento anual, lo cual permitirá optimizar las herramientas e incluir nuevos indicadores, si fuera necesario. Se tendrá en cuenta los lineamientos propuestos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2006) que proponemos a continuación con adaptaciones a los contextos y realidades locales procurando medir la realización progresiva de los derechos: a) indicadores estructurales; b) indicadores de proceso y c) indicadores de resultados.

Los **indicadores estructurales** buscan calcular las medidas de las que dispone el Estado para implementar los derechos del Protocolo. En otros términos, relevan información para evaluar *cómo* se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir las obligaciones del Protocolo; si existen o se han adoptado medidas, normas jurídicas, estrategias, planes, programas o políticas, o se han creado agencias públicas destinadas a implementar esos derechos. Si bien los indicadores estructurales indagan sobre la existencia o inexistencia de las medidas, podrían en ocasiones incluir información relevante para entender también algunas de sus características principales, por ejemplo, si las normas son o no operativas, o cuál es la jerarquía de una agencia o institución pública o su competencia funcional.

Los **indicadores de proceso** buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos, a través de la medición del alcance, la cobertura y el contenido de las estrategias, planes, programas o políticas u otras actividades e intervenciones específicas encaminadas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho. Estos indicadores ayudan a vigilar directamente la aplicación de las políticas públicas en términos de la realización progresiva de derechos. Los indicadores de proceso también pueden ofrecer información sobre la variación en los niveles de calidad o cobertura de programas o servicios sociales en un determinado período de tiempo.

En tanto que el indicador estructural no necesita normalmente una base de referencia (por lo general permite sólo una respuesta afirmativa o negativa), los indicadores de proceso dependen de bases de referencia o metas que suelen consistir en cifras o porcentajes, por lo que tienen un componente más dinámico y evolutivo que el indicador estructural.

Los **indicadores de resultado** buscan medir el impacto real de las estrategias, programas, intervenciones del Estado. En cierta manera, constituyen un indicio de cómo impactan esas acciones públicas sobre aquellos aspectos que definen el grado de efectividad de un derecho del Protocolo. Así, proveen una medida cuantitativamente comprobable y comparable de la *performance* del Estado en materia de realización progresiva de los derechos. La mejora en los indicadores de resultado puede ser un

indicio de la adecuación de las medidas adoptadas y de mejoras progresivas hacia la plena efectividad de los derechos.

En los siguientes Informes: **Monitoreo de Educación en Cárcel y El Derecho a la Salud en la Provincia de Córdoba: una mirada colectiva construida desde la participación**, se presentan indicios del estado de prácticas institucionales –normativas y dinámicas- que facilitan u obstaculizan el acceso a derecho en 2012.



# DERECHO A LA EDUCACIÓN EN CÁRCEL<sup>1</sup>

## MONITOREO DE EDUCACIÓN DE NIVEL PRIMARIO SERVICIO PENITENCIARIO CÓRDOBA CAPITAL

### Introducción

La educación en contexto de encierro es un compromiso constitucional en proceso de ejecución. Como derecho fundamental de todos los miembros de una sociedad, tiende a posibilitar la calidad de la vida humana en términos de salud, seguridad, creación cultural y proyectos de futuro; la educación abre al conocimiento y al pensamiento y es una meta política tendiente a subsanar las desigualdades de acceso a la posición social, así como a promover una mayor equidad de oportunidades para el desarrollo humano y social. Sin embargo, en las sociedades actuales, una considerable población que se encuentra en situación de precariedad no sólo no alcanza niveles satisfactorios de educación, sino que va progresivamente a formar parte de los llamados *condenados de la tierra*, al ser expulsados y/o excluidos de la protección y promoción de derechos.

Las cárceles están pobladas por personas que poseen una escolaridad básica, sólo leen y escriben, viven en territorios confinados por una política urbana de expulsión en donde son escasos y/o malos los servicios en asistencia básica de salud y vivienda, y donde se va ampliando la fragmentación social y la ruptura de lazos sociales, generando maneras singulares de habitar sólo sobreviviendo. Las cárceles son un espejo de lo que las instituciones de la sociedad van produciendo, por exceso de omisión o debilitamiento de las normas que sostienen el común de esas vidas, e interpelan los compromisos que aseguran y protegen la "integralidad de los derechos".

En cada época, especificidades inherentes a la estructura económica, política y cultural impregnaron al complejo judicial y sus "miradas expertas" para la determinación de diagnósticos de desamparo, mala vida, vicio, *peligrosidad* y promiscuidad, asociados a la disfuncionalidad de

determinados sujetos y familias en relación a pautas de normalización y conductas esperadas, hasta las nociones de riesgo, carencia, peligrosidad y vulnerabilidad. (Daroqui, López, 2012, p.51)

Es, como afirma Young (2003), una sociedad excluyente que profundiza desigualdades y gestiona para gobernar el encierro y el aislamiento social-espacial. En este marco resulta necesario entonces plantear la importancia de articulación de políticas que garanticen la *integralidad de los derechos* y no sólo el *control de la criminalidad*, revisando la demanda de penas y del accionar de las diferentes agencias de control social del Estado.

Un verdadero desafío para la Política Criminal Democrática y sustentada en los Derechos Humanos, dentro de un contexto histórico social en el que paradójicamente, señala Daniela Puebla (2012), toman fuerza discursos de derechos humanos y, al mismo tiempo, se afirman en materia de control social Políticas Punitivas de corte autoritario, discriminatorias y de aberrante exclusión que propician una ampliación del Sistema Penal, tanto en lo formal como en las prácticas de las agencias (policial, judicial, de ejecución penal). Una selectividad de sujetos al control de extrema violencia y degradación que recae sobre sectores por condiciones económicas, culturales o étnicas, son los *excluidos*, los *peligrosos*, los *enemigos* (no portadores de la condición de personas) a los que se les atribuyen criminalidades del tipo terroristas urbanos, narcotraficantes, inmigrantes ilegales, conductas violentas de extrema gravedad contra la propiedad y/o la vida, quedando afuera otras criminalidades (las ligadas al poder económico, la contaminación ambiental y/o alimentaria, genocidios, etc.)

En esta dirección, la Organización de los Estados Americanos reclama mejoras en el cumplimiento de tratados y pactos firmados por los estados, promoviendo formas de verificación del cumplimiento y la implementación de los derechos. Pero destaca al respecto que existen aun vacíos teóricos y metodológicos para la elaboración y formulación de políticas sociales conforme a enfoque de Derechos y, en 2005, la Asamblea aprueba las "Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el Art. 19 del Protocolo de San Salvador" y solicita a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) la elaboración de un conjunto de indicadores. (Abramovich y Pautassi, 2010)

<sup>1</sup> Este informe es elaborado por el equipo técnico constituido por Ana M. Correa, Jorge Perano, Inés León Barreto y los ayudantes alumnos Evaristo García, Emilse Pizarro, Andrea Rossi y Carolina Córdoba, miembros del Observatorio de Prácticas en Derechos Humanos, y la colaboración de los Programas de la Universidad Nacional de Córdoba: Universidad en la Cárcel (PUC) de la Facultad de Filosofía y Humanidades, y Universidad, Sociedad y Cárcel (PUSyC) de la Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional de Córdoba. Aportaron con información y espacios de discusión la Dirección General de Enseñanza de Jóvenes y Adultos, Ministerio de Educación Provincia de Córdoba, y la Colaboración Especial de la Directora de la Escuela Antártida Argentina, con anexos en Bower (Nivel Primario) de la Modalidad Contexto de Encierro. Se contó con información del Área Educación y Departamento Estadística y Prensa del Servicio Penitenciario Córdoba".

El desarrollo del marco conceptual y técnico del enfoque en Derechos Humanos tiende a garantizar la protección y la promoción de la integralidad de los derechos de los hombres, como derechos legitimados por los tratados y pactos nacionales e internacionales. Estas medidas llegan también a las instituciones de encierro, donde se ha naturalizado la ausencia de control democrático de sus funciones, por lo que su implementación resulta lenta, contradictoria y, por momentos, casi utópica.

Los "Lineamientos para la elaboración de Indicadores de Progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" son dispuestos a la consulta en 2005 y aprobados por CIDH en 2008, para entender y evaluar que los derechos se ejerzan en la realidad existente, que los derechos humanos sean pensados como **un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas** de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, en particular en procesos de transición o con problemas de democracias deficitarias o débiles. (Pautassi 2012)

En este sentido, el Monitoreo en Derechos Humanos es una herramienta para observar, medir, crear indicadores que establezcan puentes entre las garantías institucionales y sociales de los derechos y las capacidades y recursos con los que cuenta la población para demandar, ejercer derechos y posibilitar la deliberación en política pública, es decir, en debate y acción de los tres poderes del Estado.

Por su parte, desde 1999, la Universidad Nacional de Córdoba desarrolla en el ámbito carcelario, en establecimientos de Córdoba Capital conocidos comúnmente como el Penal San Martín, el Establecimiento Padre Luchesse y el Complejo Correccional 1 en Bouwer, programas destinados a promover la educación como derecho y no como parte del tratamiento penitenciario, cuyos fines son *correccionales o de rehabilitación* meramente compensatorias. Es decir, la propuesta de la educación como derecho implica asimismo modificar procesos institucionales y no solamente disponer de niveles educativos "obligatorios" para "compensar desigualdades" creadas por una estructura socio-económica y política, sin garantizar ninguna "inclusión social".

En este horizonte de construir una cultura democrática arraigada en los derechos humanos, la Universidad Nacional de Córdoba amplía su compromiso con la transformación educativa propuesta en Resolución N° 127/10 del Consejo Federal de Educación, y celebra en 2007 un Convenio con el Ministerio de Justicia para la formación y capacitación en derechos humanos a profesionales y técnicos, agentes de seguridad, maestros y profesores, internos e internas del Servicio Penitenciario Córdoba Capital, desarrollándose este trabajo, con interés y discusiones, durante 2008 hasta mediados de 2012, cuando comienza la estrategia del silencio institucional de las autoridades de Gestión penitenciaria de la provincia de Córdoba.

Este Informe da continuidad al primer<sup>2</sup> Monitoreo de

Educación de Nivel Primario en el Servicio Penitenciario Córdoba Capital, y es realizado en colaboración por Ana Correa, Jorge Perano e Inés León Barreto. Focaliza en los aspectos estructurales y de proceso que definen la cuestión de la educación en contexto de encierro. En los aspectos estructurales, se realiza una lectura en las principales acciones progresivas de la obligación (positiva) del Estado, teniéndose como referencia para su análisis y evaluación los estándares<sup>3</sup> que refieren a una definición legal que incluyen (o deberían incluir) principios, que son el resultado del proceso de interpretación de una norma o de un tratado internacional (Abramovich, 2007). En cuanto a la lectura de lo procesual se analizan algunos componentes de la dinámica socio-institucional y aspectos socio-culturales comprometidos de la población que intervienen en la construcción de sentidos de la educación en contexto de encierro. Se acompaña este trabajo, a modo ilustrativo, con un estudio de caso: *Condiciones de criminalización de la población creciente en cárceles, los jóvenes de 21 a 30 años*.<sup>4</sup> En donde se da visibilidad a componentes de la "cadena punitiva"<sup>5</sup> que consolida determinadas trayectorias sociales cargadas de penalidad y que, en su articulación, determinan los niveles de selectividad, discrecionalidad y arbitrariedad de la sujeción punitiva. (Anexo I)<sup>6</sup>

Finalmente en resultados se pretende producir algunas síntesis de aspectos positivos y de dificultades en el proceso, para posibilitar la discusión y participación con actores de la sociedad.

### Objetivos propuestos para el Monitoreo del Derecho a la Educación:

Monitorear la progresividad del acceso a la educación en el ámbito de la cárcel en Córdoba Capital.

Reconocer prácticas educativas orientadas al logro de las metas fijadas por los estándares, en distintos establecimientos penitenciarios de Córdoba Capital.

Realizar propuestas.

---

DDHH en cárcel. Asimismo, se toma SIGNIFICACIONES DE LA EDUCACION EN LA PRISION. Atribuciones desde la perspectiva de los participantes del Programa Universitario en la Cárcel. Libro de Acin Alicia y Correa Ana producto de Investigaciones Secyt. UNC.  
Disponible en: <http://www.extension.unc.edu.ar/vinculacion/observatorio-ddhh/DerechoySeguridad>.

3 Estándares que son la unidad de medida que nos va a permitir interpretar, por estas autorizadas, lo que es el contenido mínimo a la salud, de lo que es el estándar de universalidad, de cómo vamos a medir el principio de Igualdad y de no discriminación vinculado al cumplimiento de estos derechos. (Conferencia Laura Pautassi.2012)

4 Estudio realizado en Observatorio de Practicas en Derechos Humanos, con Subsidio de MINCYT. SECyT. Universidad Nacional de Córdoba 2011.

5 Daroqui y López. (2012) La cadena punitiva: actores, discursos y prácticas enlazadas. En Sujetos de Castigo. *Hacia una sociología de la penalidad juvenil*. Buenos Aires. Ed. Homo Sapiens.

6 Estudio realizado en Observatorio de Practicas en Derechos Humanos, con Subsidio de MINCYT. SECyT. Universidad Nacional de Córdoba 2011.

---

2 En el informe "Monitoreo Educación – nivel primario- en Cárcel", 2011, se exponen resultados previos y se puede leer la discusión acerca de la construcción de indicadores referidos a

### Fuentes de información disponibles y elaboración de datos:

La aporía en la realización de un monitoreo en educación está dada principalmente por el carácter de las fuentes de información a partir de las cuales se elaboran datos, pues generalmente no son demasiado claras ni transparentes, exhaustivas y pertinentes para cumplimentar el fin de un monitoreo. Esta falla es una fuente de afirmación y cambio en la orientación de la mirada en la cárcel, en tanto se entiende al monitoreo principalmente como una operación de control de proceso social que no tendrá que confundirse con control penal.

Para llevar a cabo el monitoreo, se contó con fuentes oficiales del Servicio Penitenciario y de la Dirección General de Enseñanza de Jóvenes y Adultos. Los registros elaborados por la institución penitenciaria responden a criterios de seguridad –como dar cuenta de no hacinamiento, de no violencia, etc.– y no a una finalidad estadística socio-educativa. En tanto la Dirección General de Enseñanza de Jóvenes y Adultos, reúne información a través de docentes en los distintos módulos de los Establecimientos Penitenciarios. Ellos también aluden a las dificultades que tienen para su producción en la dinámica socio-institucional carcelaria. En primer lugar, porque la misma está delimitada por el laberinto demarcado para circular (o no) entre los pabellones y escuelas. En segundo lugar, porque existen diferencias en los significantes que tienen docentes y agentes de seguridad para registrar la asistencia a la escuela, el desempeño escolar, la disciplina, entre otros aspectos.

En efecto, el “traslado” y la “des-información” son aspectos constitutivos de la dinámica socio-institucional de cárcel que afectan la elaboración de datos para un monitoreo riguroso de la escolaridad, debiendo por ello proceder a modo de reconstrucción artesanal en busca de lograr la mayor confiabilidad.

Para este monitoreo se contó con información cuantitativa oficial del Dto. de Estadística del Servicio Penitenciario Córdoba del mes de marzo de 2012 y del mes de abril del mismo año de la Dirección de Enseñanza de Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación de la provincia de Córdoba. Asimismo se contó con información cualitativa de todo el año proveniente de registros de observaciones, discursivos y extra-discursivos, de prácticas en talleres, seminarios y conversaciones, llevadas a cabo por diferentes actores principalmente universitarios. También se previó aplicar una Encuesta ad-hoc en la que participaron para su diseño, durante un año de trabajo, distintos actores institucionales penitenciarios, de salud y docentes de educación y el equipo de universitarios; instrumento que finalmente no pudo ser aplicado debido a la falta de autorización de la actual gestión administrativa provincial a fines de 2012.

Entendemos que, en el sentido socio-educativo del monitoreo en cárcel, los aportes cualitativos son los que acortan la fragmentación y la des-información que opera permanentemente en este lugar, reconociendo sin dudas que estos registros cualitativos que se realizan desde los talleres, seminarios y cursos de capacitación en Derechos Humanos en el marco del Programa Universidad

Sociedad y Cárcel, perteneciente a la Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional de Córdoba, no tienen continuidad en las condiciones cotidianas.

Así pues la combinación cuantitativa y cualitativa ha permitido una triangulación de la información que posibilita afirmaciones, siempre limitadas, acerca de la progresividad del derecho a la educación, según se menciona en la Metodología, proponiendo en la línea de indicadores: a) estructurales; b) de proceso y c) de resultados.

### 1. Condiciones y determinaciones en la institución penal: Indicadores estructurales

Los indicadores se utilizan para medir los avances y captar los posibles cambios producidos. Por ello, se consideran herramientas cuantitativas y señales de progreso cualitativos de gran utilidad para evaluar los objetivos de una política y realizar mapeos de los alcances.

La elaboración de los indicadores estructurales registra la presencia-ausencia de los mecanismos institucionales básicos, considerados necesarios para facilitar la efectivización de un derecho. A tal efecto se evalúa la responsabilidad jurídica del Estado –Ley n° 26965/11 y Resolución N° 127/ 2010<sup>7</sup>– y luego se realizan consideraciones de las limitaciones y condiciones.

#### 1. 1. Existencia de legislación nacional y provincial de reconocimiento al derecho a la educación

La educación es un derecho universal e inalienable de las personas, consagrado desde la conformación misma del estado nacional por medio de la Constitución de 1853 (art. 14). Este derecho, sin embargo, ha sido reafirmado y se ha consolidado su vigencia –al menos formal- a través de la incorporación de una serie de pactos, tratados internacionales, convenciones, protocolos, etc., todos los cuales tienen plena vigencia en el país a través de la Reforma Constitucional producida en 1994, otorgándole jerarquía y validez interna.

Entre ellos –en el área que nos incumbe-, encontramos: “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas” (Resolución 1/08 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos) y “Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos” (Protocolo de San Salvador, 17 de noviembre de 1988).

La Ley Nacional de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad Ley N° 24.660/ 96 y su posterior modificatoria en 2011 –LEY 26965- y la Ley Nacional de Educación N° 26.206/10 que definen una política específica para sostener este derecho en contextos de encierro, con miras a reducir las diferencias existentes entre el mundo carcelario y el extra carcelario, promover la integración social del interno una vez que ha cumplido su pena,

<sup>7</sup> El propósito de este acuerdo es avanzar en la aplicación de las disposiciones de la Ley N° 26.206 de Educación Nacional (LEN), de la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (LPIDNNA), del Plan Nacional de Educación Obligatoria y de los Acuerdos Federales relacionados con el sector, estableciendo criterios para el diseño de políticas y la elaboración de marcos regulatorios para la modalidad.

constituyendo una acción política decisiva para distribuir la herencia cultural y alcanzar la universalización de niveles educativos obligatorios.

Sin embargo, las orientaciones, y su implementación efectiva está sujeta a las interpretaciones que hacen los Gobiernos en la instrumentación de diversas estrategias. Así pues la promulgación de la Ley 26.965 /11 donde sustituye el Capítulo VIII: Educación, Artículos 133 a 142, de la ley 24.660 /96 es un importante desafío de la exigibilidad y otras transformaciones interesantes en cinco direcciones:

El reconocimiento del derecho de las personas privadas de su libertad a la educación pública.

La instauración de la escolaridad obligatoria para los internos que no hayan cumplido el mínimo establecido por la ley.

La creación de un régimen de estímulo, que premia el esfuerzo de los internos que optan por seguir sus estudios, y el establecimiento de un mecanismo de fiscalización de la gestión educativa.

La inclusión expresa en segundo párrafo del art. 133 de la normativa aplicable, a la que debe adecuarse el régimen educativo dentro de las cárceles federales.

En este sentido, el legislador nacional ha establecido en la aludida reforma introducida por la ley 26965, políticas educativas concretas respecto al privado de la libertad. Algunas de las normas en cuestión son:

Art. 135: En este artículo se proscribe toda restricción de acceso a la educación, en todos sus niveles y modalidades, especificando entre las limitaciones prohibidas, por ejemplo, su situación procesal; la modalidad de encierro a la que se encuentre sometido el detenido, lo que abarcaría a quienes poseen medidas de Resguardo a la Integralidad Física (RIF) y a los presos sancionados; es importante señalar que este artículo menciona también que NO se puede prohibir el acceso haciendo jugar la variable del grado de avance en la progresividad (que es el origen de la discusión en cuanto a las interpretaciones del resultado del estímulo del Art.140), el cual trataremos más adelante.

Art.136: Contempla la situación de mujeres embarazadas o con niños/as, a las que se les debe facilitar la continuación y finalización de los estudios en concordancia con lo ya estipulado en la Ley de Educación Nacional.

Podemos inferir que este artículo incorpora las obligaciones estipuladas en la ley nacional de educación a la ley de ejecución de la pena 24660, estableciendo una obligación de cumplimiento efectivo que deben asumir los distintos actores del Estado con sus correlativas responsabilidades (Ministerio de educación Nacional, Ministerio de Educación Provincial, Servicio penitenciario Córdoba, Jueces provinciales, jueces de ejecución penal, etc.).

Sin embargo, el artículo más problematizado en cuanto a diferencia de interpretación por parte de los distintos actores es el 140, que reza:

Art. 140: Estímulo Educativo: Los plazos requeridos para el avance a través de las distintas fases y períodos de la progresividad del sistema penitenciario se reducirán

de acuerdo con las pautas que se fijan en este artículo, respecto de los internos que completen y aprueben satisfactoriamente total o parcialmente sus estudios primarios, secundarios, terciarios, universitarios, de postgrado o trayectos de formación profesional o equivalentes, en consonancia con lo establecido por la ley N° 26.206 en su Capítulo XII:

a) un (1) mes por ciclo lectivo anual.

b) dos (2) meses por curso de formación profesional anual o equivalente.

c) dos (2) meses por estudios primarios.

d) tres (3) meses por estudios secundarios.

e) tres (3) meses por estudios de nivel terciario.

f) cuatro (4) meses por estudios universitarios.

g) dos (2) meses por cursos de postgrado.

Estos plazos serán acumulativos hasta un máximo de 20 meses.

Si bien lo mencionado hasta aquí refiere solo a legislación nacional, en el ámbito interno de la provincia de Córdoba no existe una ley que trate de manera expresa la incorporación del nuevo paradigma educativo en la ejecución penal. En efecto, ni la legislatura provincial a través de una ley, ni el poder ejecutivo por medio de un decreto, ni el director del servicio penitenciario provincial por medio de disposiciones internas, han normatizado a la fecha esta cuestión.

A pesar de ello, claro es que la Ley Nacional tiene plena y absoluta vigencia en el ámbito provincial. El hecho de que no exista una ley de adecuación de manera alguna puede dar a pensar que la provincia no está obligada a acatar la Ley Nacional. Lo contenido en la ley reseñada precedentemente son principios que el legislador nacional ha fijado como políticas de Estado que todas las provincias deben seguir. Es decir que una provincia jamás podrá no acatar esta norma nacional. Por ello, aun cuando Córdoba no haya sancionado una ley de adhesión a la Ley Nacional, esa ley tiene plena vigencia en nuestro ámbito provincial. Lo que la Ley 26.965 reforma es la Ley 2466°, que está incorporada al Código Penal y, como es claro, el Código es de aplicación a todo el país.

Por otra parte decíamos que, en existencia de normativas desarrolladas para la protección de los Derechos Humanos, cabe destacar que por Resolución del Consejo Federal de Educación N° 110/10 se aprobó el documento "LA EDUCACIÓN EN CONTEXTOS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD EN EL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL" y se genera un Plan Nacional de Educación en el que se crea la **Modalidad de educación en contexto de encierro de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos**, que tiende a "garantizar la alfabetización y el cumplimiento de la obligatoriedad escolar prevista por la presente ley, a quienes no la hayan completado en la edad establecida reglamentariamente, y a brindar posibilidades de educación a lo largo de toda la vida" (Artículo 46 del mencionado Plan). Incluye asimismo la implementación de una formación específica para docentes – Pos-títulos- Esta modalidad responde a una Currícula propia a fin de superar la tendencia a reproducir la oferta de la educación

general básica pensada para la infancia en una población de adultos. Promueve una mayor **inclusión social** mediante una formación que aporte al desarrollo en el trabajo con certificación que posea validez en el mercado laboral. Dispone de una modalidad flexible que reconoce los conocimientos/saberes y aprendizajes previos en una propuesta no graduada y de Coparticipación y Articulación con el nivel secundario de la modalidad de jóvenes y adultos.

## 1. 2. Limitaciones y potencialidades en la implementación de las modificaciones a leyes implicadas

En relación a los avances legislativos expuestos, las señales de proceso muestran, con relación a la Ley Estímulo, algunas dificultades operativas que se visibilizan en fallos y mecanismos jurídicos puestos en el escenario de las decisiones.

En Córdoba, su aplicación ha generado planteos controversiales acerca de los criterios para la toma de decisión por parte de la Justicia (sea provincial o federal). Algunas instituciones ya han emitido opinión respecto al verdadero alcance del Art.140 y afirman que la redacción del mismo “no es feliz”, por no decir “es incorrecta”, ya que se puede entender que el legislador nacional esta pidiendo una disminución de la pena. Otras opiniones judiciales presentan otra visión, también fundada, sobre cuál debe ser la verdadera exégesis del Art. 140 y afirman que de ninguna manera se intenta modificar el cuántum penal, sino que, mas bien, se trata de acortar los plazos que debe esperar el interno a los fines de poder acceder a derechos del tratamiento penitenciario (como lo son la posibilidad de acceder a la libertad condicional, al avance de fase del tratamiento penitenciario, a las salidas transitorias, etc.). Por su parte, la Procuración Penitenciaria de la Nación entiende que el estímulo educativo consiste en la “reducción de los plazos requeridos para el avance a través de las distintas fases y periodos de la progresividad del sistema penitenciario”, para aquellos internos que completen y aprueben satisfactoriamente total o parcialmente sus estudios primarios, secundarios, universitarios, de posgrado o de formación profesional. El legislador ha considerado oportuno crear un sistema de estímulos que permita reducir el tiempo de encierro en función de la realización de estudios. El Art.140 debe ser entendido como parte de la norma que regula la ejecución de la pena privativa de la libertad, la duración y el contenido de la pena. El principio de legalidad o de reserva de ley, consagrado por el Art.18 de la Constitución Nacional, tiene su manifestación en la etapa ejecutiva. Como consecuencia de este principio rector, la vigencia del principio de legalidad actúa como límite a la facultad reglamentaria de la Administración: “(...) la remisión de los jueces al *Reglamento de las Modalidades Básicas de Ejecución* en cuanto a que el periodo de prueba es el único de los periodos y fases del régimen progresivo que tienen dispuesto plazo, decidiendo no aplicar la ley -más amplia en la concesión de derechos- en función de que la norma reglamentaria no contempla (...) es desvirtuar

lo establecido por una norma legal emanada del poder legislativo (...)”<sup>8</sup>

En tanto, en la provincia de Córdoba, específicamente en el ámbito de la Justicia Federal, se han realizado planteos referidos a esta temática. En el precedente “Ferreyra F. A.” se solicitó la aplicación del Art. 140 a dicho interno en atención a que el mismo había cumplimentado diferentes instancias educativas mientras se encontraba detenido. El propio Servicio Penitenciario Provincial informó esta situación al tribunal entendiendo que debía disminuirse en 3 meses el tiempo para acceder a la libertad asistida (no para terminar su condena, sino para acceder a ese derecho).

Es así que el Tribunal Oral Federal n° 2 de esta ciudad entendió, en un primer momento, que no correspondía aplicar una disminución en el plazo para acceder a la libertad asistida de Ferreyra.

La defensa, no conforme con esa interpretación, interpuso el correspondiente recurso de casación y, la sala IV de la Cámara Federal de casación penal afirma que la finalidad de la ejecución penal es la re-inserción social y que precisamente la educación disminuye el nivel de reincidencia aumentando las posibilidades de re-inserción. Esta misma Cámara sostuvo que “(...) los plazos requeridos para el avance a través de las distintas fases y periodos de la progresividad del sistema penitenciario se reducirán de acuerdo a las pautas que se fijan en éste artículo (se refiere al 140) respecto de los internos que completen y aprueben satisfactoriamente total o parcialmente sus estudios primarios, secundarios o terciarios, universitarias o de posgrado, sostuvo en el precedente Guzzetti, antes citado, que la libertad condicional se corresponde propiamente con uno de los periodos del régimen de tratamiento progresivo a los que refiere el artículo 140 de la ley de ejecución –sin que ello implique en modo alguno alterar los requisitos pertinentes regulados en los artículos 13 a 17 del código de fondo” (Ferreyra Fernando Ariel S/ Recurso de casación” Causa 16324 Sala IV C. N. C. P. 20/12/2012).

A raíz de ello, el tribunal oral cordobés ha modificado su criterio interpretativo, resolviendo en la misma causa en febrero de 2013 que corresponde aplicar lo dispuesto en el art. 140 al interno en cuestión, reduciéndole el plazo para acceder a la libertad asistida en virtud de los criterios adoptados por la Cámara de Casación, superior jerárquico del tribunal cordobés.

El Máximo Tribunal de la Justicia de la Provincia de Córdoba, al ratificar una resolución impugnada, partiendo de vincular los objetivos perseguidos por la Ley N° 26.695 con el instituto de “Recompensas” (Art. 105 LEP), a la par excluye a las libertades, condicional y asistida, de ser beneficiadas por el estímulo educativo, ya que este no persigue “el adelantamiento de la libertad del interno, sino la concesión de ciertos beneficios que implican un avance en términos más breves hacia la flexibilización de

8 (Causa N° 15.022 ,Amicus curiae; en igual sentido se expresa en el informe anual de la PPN.2011.Cap V, apartado 4 : “El acceso a la educación en las cárceles del Sistema Penitenciario Federal. Pág 239-298) Informe anual 2011, en el capítulo Derecho a la Educación Disponible en [www.ppn.gov.ar](http://www.ppn.gov.ar)

las condiciones de encierro". Concluye el fallo afirmando que los institutos aludidos "son **libertades regladas** respecto de las cuales no resulta posible reducir los términos legales para su obtención, por cuanto sus plazos y requisitos ya han sido establecidos específicamente por el legislador nacional" y que "Los tiempos mínimos para estas libertades anticipadas no han sido modificados expresa ni implícitamente por el art. 140 en su actual redacción"; aunque indica que "Las actividades educativas a las que alude el art. 140 merecerán una ponderación ciertamente positiva al momento de efectuar la calificación de concepto durante la ejecución de la pena y también deberán ser consideradas como un indicador positivo en miras al retorno al medio libre en las libertades anticipadas" (TSJ CBA, "XX s/ejecución de pena privativa de libertad -Recurso de Casación-", 03/08/2012)

Ante esta controversia y diversidad de interpretaciones la población afectada señala la injerencia preponderante del Consejo Criminológico, que dictamina en función de parámetros de progresividad del tratamiento penitenciario dejando la educación en el engranaje del "laberinto de obediencias fingidas" de los sujetos involucrados, este es el sentido –entre otros-, que aporta Iñaki Rivera Beiras en su Conferencia en Córdoba en 2011.

Al respecto, algunos internos dicen:

*En este submundo, la realidad se asemeja a la ficción, ficción de re-socializar, rehabilitar cuando es desintegrar todo lo que hace a la humanidad. (...) ¡Que alguien supervise a los Consejos Criminológicos, nadie tiene derecho a juzgarnos de nuevo, no se puede hablar a espaldas de nadie y menos sin tener ni voz ni voto" (Voces de internos. Penal San Martín)*

### 1. 3. Limitaciones y potencialidades en la implementación de modificaciones en educación

En cuanto a las consideraciones de la implementación de los Postítulos en Córdoba<sup>9</sup>, se realizó bajo la propuesta elaborada por el Ministerio de Educación de la Nación y se implementó desde la Dirección General de Educación de Jóvenes y Adultos del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba. Contó con un Comité Académico integrado por representantes<sup>10</sup> del Ministerio de

9 El Postítulo Especialización Docente de Nivel Superior en Educación en Contextos de Encierro es una iniciativa de la Coordinación de Modalidad Educación en Contextos de Encierro del Ministerio de Educación de la Nación, una de cuyas líneas de acción es revalorizar y profesionalizar al docente en su rol. Se implementa conjuntamente con los Ministerios de Educación de las jurisdicciones provinciales, en el caso de Córdoba, a través de la Dirección General de Educación Superior y la Dirección General de Enseñanza de Adultos.

10 Comité Académico: Dirección General de Educación Superior / Lic. Leticia M. Piotti – Directora General / Lic. Paulina Álvarez Coordinadora I.F.D. "Menéndez Pidal" – Río Cuarto. / Prof. Stella Maris Mendez - Coordinadora I.F.D. "Dr. Domingo Cabred" Córdoba / Dirección General de Enseñanza de Adultos: Prof. Carlos O. Brene – Director General. / Prof. Mercedes Garignano / Prof. Laura C. Acosta Coordinadora Educación en Contextos de Encierro / Lic. Carlos Pardo – Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba / Universidad Nacional de Córdoba: Secretaría de Extensión Universitaria / Mgter. Ana Correa / Ministerio de Justicia de la Provincia de Córdoba / Lic. Sandra Chiavaro – Asesora Ministro de Justicia. / Prof. Miriam Mancho – Jefa del Dpto. Edu-

Educación de la Provincia de Córdoba, de la Subsecretaría de Promoción, Calidad e Igualdad Educativa, la Dirección General de Educación Superior, Universidad Nacional de Córdoba, del Ministerio de Justicia con Servicio Penitenciario de Córdoba y la Secretaría de Niñez Adolescencia y Familia. Desde este Comité se promovió la selección de un equipo de docentes responsables y capacitados a tal fin. En su primera cohorte se capacitaron más de trescientos docentes, durante 2011, y durante 2012 se creó un "dispositivo de acompañamiento institucional" para trabajar con docentes en contexto de encierro en situación, es decir, la "institucionalidad de la escuela en el contexto de encierro". De este trabajo se produjo un informe relevante para la evaluación de potencialidades y dificultades, roles y funciones de sus actores, reconocimientos de los equipos, previendo condiciones de posibilidad de dar continuidad a dicha formación en 2013.

Interesa subrayar de esta transformación en la Modalidad que introduce cambios en la organización y formas de gobernabilidad que impacta en la construcción de la educación como derecho:

La Dirección es ejercida actualmente por la directora de una Escuela, quien es formalmente designada (por concurso) para esta finalidad. En Córdoba Capital la Coordinación general pedagógica de todos los centros educativos del C.CN° 1 (Bower) y el anexo del Establecimiento N° 2 San Martín es llevada a cabo por la Escuela Antártida Argentina de Barrio Empalme.

Todo el personal avocado a la enseñanza a nivel primario **depende** del Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba, y muchos entre ellos han aprobado la formación Especializada para docencia en Contexto de encierro. Este cambio de dependencia institucional implicará nuevas condiciones de trabajo, certificaciones, asistencias, cambios y superaciones de niveles, etc.

Otro aspecto relevante en el cambio de la matriz de la construcción de sentido en las instituciones es la **condición de acceso del personal** docente mediante listado de orden de mérito, según lo establecido en la jurisdicción educativa.

Se propicia una mirada cuidadosa de los registros de las prácticas docentes con el fin de que encuentren un espacio de debate y discusión desde el marco conceptual en elaboración permanente de la Dirección de Educación de Adultos.

En síntesis, los **indicadores estructurales** expresan, en la forma de implementación de políticas, las diferentes lógicas institucionales, ante la exigencia de proveer herramientas institucionales que garantizan el derecho a la educación de internos e internas en el Servicio Penitenciario de Córdoba Capital. Lógicas que se mezclan y superponen y que optan por operatorias disímiles. En efecto, la justicia en su jerárquica prioridad hace prevalecer argumentaciones fundadas en la dogmática de la ley mostrando en la/s interpretación/es de la letra brechas en el cumplimiento de los derechos humanos consagrados.

cación- Servicio Penitenciario Córdoba. / Lic. M. Edelstein – Secretaría de Niñez Adolescencia y Familia.

En tanto que, el trabajo llevado a cabo por los ministerios de educación y en particular por la Coordinación de Contexto de Encierro en la Dirección General de Jóvenes y Adultos- Córdoba, da apertura a otra modalidad de accionar y decidir, agenciando otro universo de sentidos en torno a la educación. Sin dejar de destacar que el proceso está en ciernes.

## 2. Una realidad en construcción:

### Indicadores de proceso

Los siguientes indicadores dan cuenta de acciones, actores, estrategias que construyen la "realidad" de la educación para inferir si se están realizando los derechos sin discriminación y con suficientes progresos, participación y efectivos recursos. Para ello se considera:

#### 2. 1. Oferta educativa formal –nivel primario– en Centros Educativos Penitenciarios

Cantidad de internos/as en cursos de alfabetización.  
Cantidad de internos/as en nivel primario, según establecimientos y edades.  
Aspectos técnicos instrumentales en los roles educativos.

#### 2. 2. Reconocimiento de necesidades de acceder a la educación

A los fines de poder desarrollar este reconocimiento de necesidades resulta de valor ilustrativo los resultados de un Estudio de Caso: Condiciones de Criminalización u operaciones de la "cadena punitiva" que visibilizan algunas características de la vulnerabilización de ciertos grupos sociales ubicados territorialmente. Estos resultados destacan la configuración de dos modalidades de socialidad en el entretrejo de relaciones entre la policía, la escuela, el barrio y los pares, que permiten la posibilidad de realizar un desmontaje de ciertas caracterizaciones esencializantes y/o de estereotipos de los jóvenes, el delito, la exclusión, en una muestra de 190 encuestas realizadas en 2010 en MD1 – Bouwer que se presentan en Anexo I.

La población existente en el Servicio Penitenciario Córdoba, se presenta en Cuadro N° 1 y Grafico N° 1; tomando como referencia el año 2008 se observa que se incrementa año a año, con una leve disminución en 2012. No obstante, al indagar al respecto, se advierte que la misma sólo es producto de una diferencia de fecha en que el SPC registró la cantidad de internos, y se constata que las proporciones son similares a la tendencia de crecimiento anual, aproximadamente en un 10%.

En Cuadro N° 2 registra –según fuentes de la DGEA– la "Matrícula a nivel primario por Establecimientos y año" en Córdoba Capital respectivamente, de los siguientes establecimientos:

- Complejo Correccional N° 1 en Bouwer (CC1) que contiene: Módulo 1 (MD1); Modulo 2 (MD2); Módulo X1 y X2 (MX1 y 2); Establecimiento Penitenciario N° 3 de mujeres y Establecimiento Penitenciario N°2 conocido

como Penal San Martín<sup>11</sup>.

El siguiente Cuadro N° 3: Población de internos/as -Capital- que cursan Nivel Primario, por Centro Educativo y año, da cuenta de la misma variable pero desde la fuente de información del Dto. de Estadística del SPC presentando diferencias en sus valores.

Los datos muestran un aumento de la población en nivel primario en EP2 San Martín y en MX2 –reincidentes– en Bouwer; siendo en las restantes levemente menor a las cantidades de años anteriores, en algunos casos, como se explicita anteriormente esa diferencia de cantidad es justificada por la fecha, y porque son siempre "números inestables", según afirmación del SPC.

En cuanto a la población que cursa actualmente nivel primario se estima un 12,3% en Capital de la población total y un 16,71% del total de la provincia de Córdoba. Si además se observa en Grafico 3.1 y Gráfico 3.2, donde la cantidad es desagregada por establecimientos penitenciarios en Córdoba Capital, en EP2 – San Martín- se reproduce la tendencia de los valores generales, mientras que aumenta notablemente la población que asiste a educación de nivel primario en MX2 (Establecimiento Bower) en el año 2012; en tanto en el resto de los Centros Educativos, durante 2012, la población ha disminuido.

Es interesante señalar que estos módulos de alojamiento de las personas privadas de libertad responden en términos amplios, más no excluyentes, a la clasificación que realiza el sistema penitenciario según delito, grado de peligrosidad y reincidencia. Los Módulos MD1 y MD2 presentan más flexibilidad en los criterios de distribución de internos. Los Módulos MX1 y MX2 alojan una población mas homogénea (reincidentes y multi-reincidentes); el Establecimiento Penitenciario N° 3 (mujeres) y el N° 2 San Martín (condenados). En función de esta clasificación, no exhaustiva ni excluyente, podemos observar un cierto correlato con el grado de nivel educativo logrado. Así, el porcentaje más elevado que indica haber **completado el nivel primario** se da en el MD2 con un 85,27% y EP9 (Unidad semi abierta Ex CROM) de la casi totalidad de la población; siguiendo MX2 con un 76,18% y EP3-mujeres sólo con un 75,11% de nivel educativo primario alcanzado. Se destaca que la mayor cantidad de personas de escolaridad primaria sin cumplimentar se encuentran en el CAA, Centro Asistencia de Adicciones -espacio penitenciario al que se accede por solicitud del juez y consentimiento

11 Le cupo a José Echenique en 1888 enviar el proyecto. El edificio existente era del todo inadecuado. No satisfacía los propósitos de humanidad de la Constitución y de la ley penal. El nuevo establecimiento se levantaría al sudeste de la capital, en un terreno de 135 metros de frente por 209 de fondo donado a la provincia con ese preciso objeto (...) Desechado el sitio anterior, al sudeste de la capital, se llamó a licitación para la compra de 28.215 metros cuadrados de terreno. La única oferta la hizo Dionisio S. Centeno, de varios lotes ubicados en el entonces pueblo de San Martín, al norte de la ciudad, unos por un peso con cincuenta el metro cuadrado y otros por un peso. Se aceptaron los de menor precio. (...) El periódico local El Porvenir, dirigido por Juan M. Garro, se felicitó de que "al fin" se pensara seriamente en la realización de la cárcel, esperando que no quedara en simple proyecto. Criticó que se hubieran gastado millones en "cosas innecesarias" – refiriéndose al teatro Rivera Indarte, que estaba en obra -, y que Córdoba no tuviese aún una cárcel digna de ese nombre. (Historias de las cárceles Argentinas. De antaño (Siglo XVII y XIX) Levaggi, (1995. p: 90)

voluntario del interno.

Es posible observar, en los Gráficos 5 y 6, un porcentaje significativo de población que no está accediendo al nivel básico de educación. Asimismo es posible inferir, por los módulos donde se encuentran alojados, que ésta población la constituyen los reincidentes –MX2 y MX1– y muchos entre ellos con adicciones, lo cual presenta un mayor grado de vulnerabilidad.

Respecto de la cantidad de internos/as que cuentan con Primaria Completa es menor en 2012 en un 14% si se compara con 2011 pero es mayor en un 5% los que tienen Primaria Incompleta pero no están cursando en 2012. Gráfico N° 7. Población Córdoba Capital, Nivel Primario completo, incompleto y sin cursar, 2011-2012.

En suma, si hablamos de derecho a la educación básica –primaria y alfabetización– observamos que es, según estadísticas del SPC, un 26,28 % de la población privada de libertad en Córdoba Capital la que no ha completado este piso indispensable de ingreso a bienes culturales y por ende económicos y sociales. Entre los que un 5% ni siquiera asiste.

### **2. 3. Oferta educativa no formal en Establecimientos Penitenciarios:<sup>12</sup>**

Se considera como oferta educativa no formal a las instancias de formación y capacitación educativa en sentido amplio, impartida por diferentes actores sociales. Se observa:

Cantidad y diversidad de cursos, talleres de capacitación en oficios, según establecimientos penitenciarios.

Cantidad y diversidad de cursos, talleres, otros de formación social-ciudadana, según establecimientos y edades. No se cuenta con información brindada por el SPC en 2012.

### **3. Condiciones de acceso a la educación: Indicadores de resultados**

Para evaluar el indicador de “Acceso al derecho a la educación” se presentan señales de progreso y de obstáculos (cualitativos) que captan la definición de la situación y sus transformaciones según los individuos.

Este indicador tiende a mostrar los esfuerzos relacionados con el punto de vista de los “titulares de los derechos”. Por ello, la elaboración se compone de: “Disponibilidad y uso de servicios educativos”; “Posicionamiento subjetivo en el acceso al derecho a la educación”

#### **3.1. Disponibilidad y usos de servicios educativos**

En Córdoba Capital, podemos afirmar que todos los Centros Educativos en los establecimientos penitenciarios cuentan con espacios físicos para el desarrollo de

actividades educativas. En el CC1 BOWER, los diferentes módulos donde se distribuye la población de internos/as cuentan con instalación de aulas con capacidad aproximada para 20 personas, un salón para 300 personas, bibliotecas, salas de maestros y profesores y patio en condiciones aceptables. En el establecimiento Penitenciario N°2 (San Martín), si bien cuenta con aulas, por las características de antigüedad de la construcción, de 1890, las condiciones no son adecuadas. Excesivo ruido y exposición.

En cuanto a los recursos docentes, son 86 docentes para la tarea particularizada, en nivel primario y alfabetización; aunque cabe destacar que en el régimen establecido, no es un requisito indispensable para los internos/as la asistencia a los centros educativos.

Durante 2012 se advierte una modalidad de trabajo docente con mayores herramientas pedagógicas, por la formación ad-hoc (Postítulo) en la que existen instancias integradoras de contenidos mínimos y evolución de proceso; con articulaciones entre maestros dependientes del Ministerio de Educación y los asistentes del Servicio Penitenciario. Al respecto, se realizan reuniones destinadas a optimizar acciones que impactan en el real acceso a derechos, como por ejemplo en la problemática de la Documentación de acreditación de la identidad de internos/as y de la certificación de escolaridad.

Asimismo se están generando formas de registros con formato y contenido pedagógico en las diferentes instancias educativas (primaria, secundaria, universitaria) que sustituyan el registro –casi exclusivo de uso penitenciario basado en el control / seguridad– de manera tal que permitan inducciones para: el “trato” y no el “tratamiento” de las personas con mayor autonomía.

Si bien los docentes han mejorado los materiales didácticos e insumos para actividades cotidianas, resultan aun escasos, y en muchas ocasiones son confiscados por los agentes de seguridad. El uso de las computadoras no ha sido aun posible aduciendo cuestiones de seguridad, de in-adequación, cuando en realidad no han estado disponibles, en Complejo Penitenciario Bower. En tanto hacen uso de ellas, alumnos internos en Establecimiento Penitenciario N°2, San Martín.

#### **Cierre de la Unidad semi-abierta de EP9**

Un incidente crítico que cobra eficacia enunciativa de las fuerzas que colisionan en las tensiones planteadas fue el cierre la Unidad semi-abierta EP9 <sup>13</sup> (Ex CROM) en Agosto de 2012.

Este establecimiento estaba ubicado en zona céntrica, próximo al Hospital Misericordia y de fácil acceso a Ciudad Universitaria como así también al Colegio Secundario nocturno bajo la modalidad de Educación de Adulto. Dicho establecimiento alojaba internos/as en período de prueba, en un régimen de auto disciplina, conforme al cumplimiento de todos los requisitos legales para llegar a esta etapa; algunos de ellos gozaban de salidas transitorias, es decir, la posibilidad de salir del

12 Cabe destacar que esta información implica la Aplicación de la LEN en términos de que la formación para el trabajo con sus diferentes variantes (formación profesional, educación no formal, etc.) son propuestas pedagógicas reguladas por la normativa específica, Ley de Educación Técnico Profesional N° 26.058 y Acuerdos Federales, por lo cual nada tiene en común con los talleres productivos dependientes de los organismos de seguridad, considerados como dispositivos de *tratamiento penitenciario*.

13 Con polémica, comenzó el traslado de internos del ex Crom – [www.cba24n.com.ar/content/con-polemica-comenzo-el-traslado-de-internos-del-ex-crom](http://www.cba24n.com.ar/content/con-polemica-comenzo-el-traslado-de-internos-del-ex-crom).

establecimiento con autorización por motivos laborales, familiares o educativos. Si bien en este establecimiento no se impartía educación en el nivel primario, el cierre abrupto e intempestivo en agosto produjo afectación en la permanencia y continuidad de los estudios superiores de los estudiantes que se encuentran actualmente en condiciones de semi-libertad, y que asisten diariamente a la Ciudad Universitaria para cursar materias. La re-ubicación fue a la localidad de Monte Cristo, a más de 40 Kmts del lugar en el que venían desarrollando sus actividades académicas cada uno de los internos allí alojados. Este cierre se evaluó como un retroceso del avance realizado con mucho esfuerzo –de estrategias de acompañamiento pedagógico- para la real inclusión social de quienes se encuentran construyendo su salida.

### 3.2. La posición subjetiva de los internos/as respecto a su acceso a la educación

Este es un indicador cualitativo que evidencia claramente la vulnerabilidad social, reforzando la mortificación del encierro.

En el período de la observación realizada, si bien hay una alta proporción de internos/as informados de la existencia de la oferta educativa, muchos de ellos desconocen estrictamente el sentido “de derecho”. En las formas discursivas que emiten la institución y sus actores, se insiste en la asimilación de educación al “tratamiento penitenciario”. La educación tiende a significarse más desde un carácter compensatorio de carencias y privaciones en sus trayectorias de vida antes de su ingreso a la cárcel (proceso de marginación primaria), que la educación como un derecho.

En términos generales, se produce apropiación de los conceptos mínimos pero existen serias dificultades (o imposibilidad) de pensar el ejercicio de los mismos en la cárcel. Persistiendo dificultades en la comprensión y en la disponibilidad de lenguaje.

Respecto de los Derechos Humanos, tienen representaciones sociales compartidas que todos/todas tienen derechos y que hay que luchar (sin poder entrever de qué manera/estrategias) para conquistarlos, sigue afirmándose que los Derechos Humanos son un privilegio y no se respetan. En cuanto a las herramientas jurídicas -habeas corpus, habeas data y recurso de amparo- no saben de su uso.

Reconocen relativamente actos y expresiones discriminatorias naturalizadas respecto al género (un tema difícil de abordar). Hubo una comprensión de los conceptos teóricos, pero posiblemente no una apropiación de ellos. Se observan algunas dificultades en ciertas capacidades cognitivas, entre ellas: dificultades para el desarrollo del pensamiento reflexivo y el entendimiento de categorías abstractas; uso restringido del lenguaje y sentimiento de degradación.

*Muchos de ellos (refiriéndose a un interno) reproducen el modelo de circulación de la palabra construyendo interlocutores legitimados y otros con menos derecho (o sin derecho) al habla. Al interior del grupo hubo que restringir el uso del tiempo de algunos y generar espacios para que fluyan las ideas de los más temerosos al uso*

*de la palabra, que por lo general son los jóvenes ya sea por “obediencia a códigos existentes” o por dificultad en generar un discurso coherente. (Docente universitario)*

Otra dificultad recurrente es la escasa ubicación histórica en el análisis de la complejidad de los Derechos Humanos, si bien al realizar actividades de reconstrucción de sucesos históricos, desde experiencias y recuerdos personales, fue posible y comprensible el sentido de su historicidad como sujetos en una historia social donde acontece la lucha por los Derechos Humanos. En este sentido, resulta interesante destacar que cuando acceden al sentido de la educación como derecho, la mayoría afirma que se producen modificaciones de la posición subjetiva respecto de las relaciones sociales. Por una parte, señalan que **mejoran los estereotipos de “trato”** y, por otra, advierten **cambios de actitudes respecto del “otro”, al “diferente”**. Asimismo, muestran como logro la realización de **acciones colaborativas y cooperativas en las actividades de estudio**, como manifestación vívida y significativa de humanidad en la constitución de ciertos lazos sociales.

En todas las actividades que se realizan en el PUSyC de la Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional de Córdoba se observó una muy buena participación y un importante compromiso con la lectura de los textos propuestos. Respecto de los contenidos mínimos de derechos fundamentales y derechos civiles, políticos, económicos y sociales para una vida digna, se presentaron dificultades para reconocer la implicación de cada uno como ciudadano. La participación ciudadana, en su dimensión política y colectiva, muchas veces se ve reducida desde la concepción más liberal del derecho como producto de un beneficio o mérito y, por cierto, determinada por una posición de clase que es vivida como exclusión social-material y simbólica; en sus trayectorias sociales como también las educativas en el sistema formal, en las que fueron expulsados o que fueron interrumpidas por privaciones extremas.

**Cuadro N° 1:** Incremento de población total de internos/as en Córdoba, total por año

	<b>Año 2008</b>	<b>Año 2009</b>	<b>Año 2010</b>	<b>Año 2011</b>	<b>Año 2012</b>
<b>SPC – Servicio Penitenciario Córdoba</b>	5340	5685	5890	5965	5843
		345	550	625	503

Fuente: Secretaría General. Departamento de Estadística y Prensa. Servicio Penitenciario Córdoba. Marzo de 2012

**Cuadro N° 2:** Matrícula comparativa en los Establecimientos de Córdoba Capital del Servicio Penitenciario Córdoba

E.P. N°	Localidad	AÑO 2010				AÑO 2011				AÑO 2012			
		Matrícula Inicial 2010			Alo- jados	Matrícula Inicial 2011			Alo- jados	Matrícula Inicial 2012			Alo- ados
		Prim	Sec.	Total		Prim.	Sec.	Total		Prim.	Sec.	Total	
C.C. N° 1	Bower	364	351	715	<b>2567</b>	376	460	<b>836</b>	2675	343	532	<b>875</b>	2765
E.P N° 2	Córdoba	120	179	299	<b>740</b>	100	228	<b>328</b>	720	91	137	<b>228</b>	791
<b>TOTALES</b>		<b>484</b>	<b>530</b>	<b>1014</b>	<b>3307</b>	<b>476</b>	<b>688</b>	<b>1164</b>	<b>3395</b>	<b>434</b>	<b>669</b>	<b>1103</b>	<b>3556</b>

Fuente: Dirección General de Adultos. Modalidad contexto de encierro. Ministerio de Educación Provincia de Córdoba. Abril de 2012.

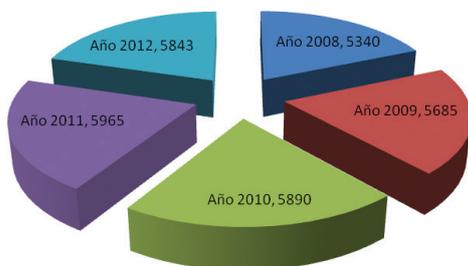
**Cuadro N° 3:** Población de internos/as -Capital- que cursan Nivel Primario, por Centro Educativo y año.

	<b>Año 2008</b>	<b>Año 2009</b>	<b>Año 2010</b>	<b>Año 2011</b>	<b>Año 2012</b>
<b>EP2</b>	167	159	106	168	185
<b>EP3</b>	44	35	21	54	47
<b>EP9</b>	0	2	0	3	3
<b>MD1</b>	46	44	50	193	113
<b>MD2</b>	51	55	44	90	77
<b>MX1</b>	42	48	45	191	151
<b>MX2</b>	58	94	55	111	151
<b>Totales</b>	408	437	321	810	727

Fuente: Secretaría General. Departamento de Estadística y Prensa. Servicio Penitenciario Córdoba. 2012.

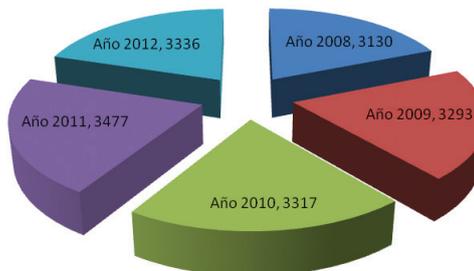
**Gráfico 1:** Población total de internos/as, Servicio Penitenciario Córdoba, por Año 2008 – 2009 – 2010 – 2011- 2012 (Valor absoluto)

Fuente: Secretaría General. Departamento de Estadística y Prensa. Servicio Penitenciario Córdoba. 2011- Mayo 2012



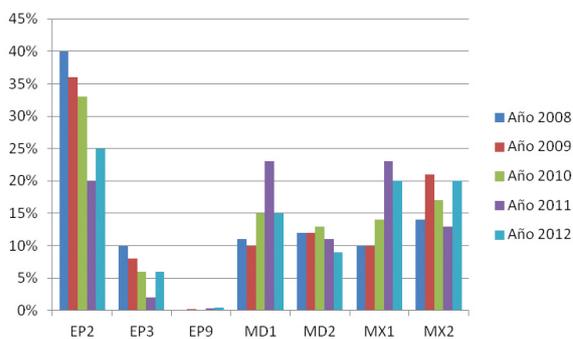
**Gráfico 1.1:** Población de internos/as en Córdoba Capital, por año. (Valor absoluto)

Fuente: Secretaría General. Departamento de Estadística y Prensa. Servicio Penitenciario Córdoba. 2011. Marzo 2012



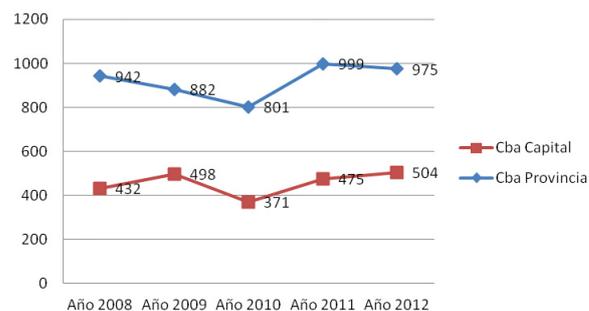
**Gráfico 3.2:** Población de internos/as -Capital- que cursan nivel primario, por Centro Educativo y año 2012.

Fuente: Secretaría General. Departamento de Estadística y Prensa. Servicio Penitenciario Córdoba. 2012



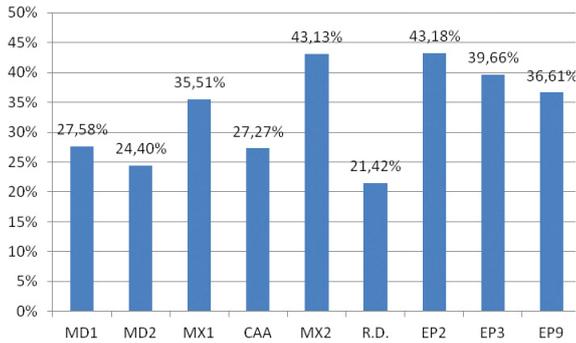
**Gráfico N° 3.1:** Población de internos/as - total Provincial y Capital - que cursan educación primaria, por año (Valor absoluto)

Fuente: Secretaría General. Departamento de Estadística y Prensa. Servicio Penitenciario Córdoba. 2012



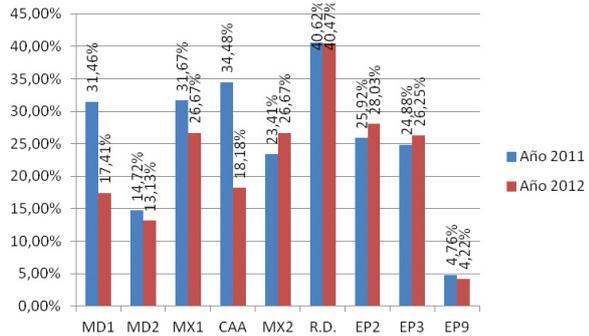
**Gráfico N° 4:** Población con Nivel Primario completo, por Centro Educativo en Córdoba capital, año 2012 (%)

Fuente: Secretaría General. Departamento de Estadística y Prensa. Servicio Penitenciario Córdoba. 2012



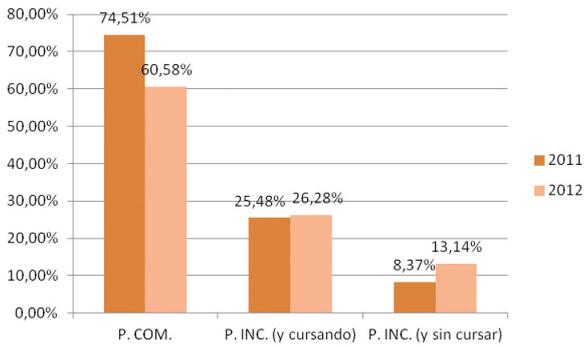
**Gráfico N° 5:** Población con Nivel Educativo Primario incompleto, por establecimiento, en Córdoba capital en 2011-2012 (%)

Fuente: Secretaría General. Departamento de Estadística y Prensa. Servicio Penitenciario Córdoba. 2012



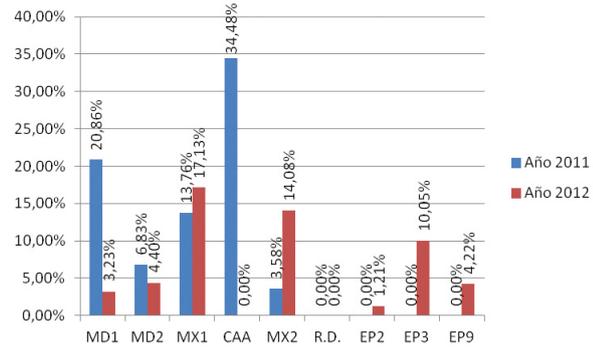
**Gráfico N° 6:** Población Córdoba capital, Nivel Primario completo, incompleto y sin cursar, 2011-2012 (%)

Fuente: Secretaría General. Departamento de Estadística y Prensa. Servicio Penitenciario Córdoba. 2011- Mayo 2012



**Gráfico N° 7:** Población que no posee Nivel Educativo Primario y no está cursando, por Centro educativo, año 2011 - 2012 (%)

Fuente: Secretaría General. Departamento de Estadística y Prensa. Servicio Penitenciario Córdoba. 2012



En síntesis, los **indicadores de resultados** muestran cómo los titulares de los derechos entienden, resisten y/o reclaman sus derechos, destacan como aspecto transversal en todas las prácticas que son las “modalidades del trato”. Al menos en el aula encuentran operaciones que desnaturalizan la forma de la relación con sujetos/objeto de intervención y esto les sucede tanto a los internos/as como a maestros y otros agentes involucrados del servicio penitenciario. Sin embargo, en el mismo plano expresan la contra-cara:

*“Con el respecto incuestionable que merecen los derechos humanos y su labor humanitaria, no alcanzan. ¿Y saben porque? Porque cuando se apersonan entra el maquillaje político, la higiene del pasillo central, las mace-titas con sus florcitas y todo brillo posible tiene que brillar. Cuando la realidad no está en la marquesina sino en sus habitantes que son personas, igual que todos, igual en lo humano, más allá de tratar de ocultar lo inocultable. La formación y sus ideologías militarizadas deja en claro que no existe tal TRATAMIENTO. Para cambiar esto se necesita de TODOS los actores, incluida la SOCIEDAD MISMA.” (Interno del Penal San Martín)*

#### **A MODO DE CIERRE: para plantear algunas recomendaciones**

Para este cierre provisorio, las palabras de Iñaki Rivera Beiras respecto del papel de la Universidad pública señalan la valoración hacia el lugar de formación, investigación y análisis crítico, no sólo con los presos que conforman la vida carcelaria sino en la formación de abogados, jueces, fiscales, médicos, psicólogos, que son quienes tienen en sus manos el destino de la vida de éstos sujetos. También en la cárcel, continúa éste autor, la Universidad tiene que desempeñar un papel importante con los presos, y no un papel a distancia:

**“Si los presos no pueden ir a la Universidad como otros alumnos, la Universidad debe ir a la cárcel..** Debe ser un lugar que reproduzca absolutamente el aula universitaria, es decir, un sitio en el cual puedan acudir hombres y mujeres, no separados, igual que en un aula común. Un espacio físico en el cual no haya guardias, como no los hay en la Universidad, donde se pueda tener acceso a todo tipo de materiales, como Internet -algo a lo que los presos no pueden acceder-, material bibliográfico, archivos, biblioteca para que éstos puedan desarrollar sus investigaciones y un espacio libre para la producción también de análisis críticos de esta situación. Yo sé que esto es sumamente difícil, genera todo tipo de resistencia.” (Revista ALFILO. Rivera Beiras. 2011)

En esta dirección y a partir de el Monitoreo realizado entendemos que, se requiere aún:

— **Ampliar la búsqueda de información.** Optimizar instrumentos que amplíen y profundicen el monitoreo de acceso, de todos y todas, al derecho de la educación universal, inalienable e indivisible.

Vigilar cuidadosamente para que dichos instrumentos no caigan en la falacia de medir derechos individuales.

— **Multiplicar las prácticas educativas transformadoras que se detectan en algunos establecimientos,** claramente diferentes de las formas rutinarias de las lógicas penitenciarias. Superar procedimientos y operaciones acordes al “modelo correccional” y estimular el reconocimiento social responsable.

— **Completar información de los niveles educativos: secundario y universitario.**

— **Sostener informes de monitoreo** para articular experiencias y prácticas que tiendan puentes entre el adentro y el afuera de la cárcel.

— **Ampliar redes de influencias** para sostener desde diferentes ángulos con otras organizaciones de la sociedad civil la construcción de prácticas sociales de inclusión social y de ruptura de la “cadena punitiva” que afecta muchos jóvenes arrojados a la vida de encierro. La importancia de la red de influencia de instituciones educativas que operan coordinadamente a partir de la totalidad de Centros Educativos es un importante avance que produjeron los acuerdos inter-institucionales para profundizar la articulación con familiares y comunidades.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABRAMOVICH, Víctor. OEA/Ser. L/ VII. 132. Doc. 14, julio de 2008, cap. III.
- ABRAMOVICH, V y PAUTASSI, L. (2010) *La Medición de Derechos en las Políticas Sociales*. Buenos Aires. Editorial el Puerto.
- ACIN Alicia & CORREA Ana (2011) *Significados de la Educación en contextos de Encierro*, Investigación Secyt, 2007-08. Universidad Nacional de Córdoba
- DAROQUI, A; LOPEZ,A.; GARCIA, C. (2012) *Sujetos de Castigos. Hacia una sociología de la penalidad juvenil*. Buenos Aires. Homo Sapiens.
- FERRER LUES, Marcela (2007) Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE); División de Población de la CEPAL, Chile.
- LEVAGGI, Abelardo (2000) *Las cárceles argentinas de antaño (Siglos XVIII y XIX). Teoría y realidad*. Buenos Aires. Editorial Ad-hoc.
- MEIRIEU, P (1998). *Frankenstein Educador*. Barcelona. Ed. Laertes.
- MIGUEZ Daniel (2008). *Delito y Cultura. Los códigos de la ilegalidad en la juventud marginal urbana*. Buenos Aires. Ed. Biblos.
- PUEBLA, María D. Proyecto "Acceso a la justicia de sectores vulnerables" PICTO 2010-0044 Región Centro- Cuyo.
- SOZZO, Máximo & MONTERO, Augusto. *Delito, sensación de inseguridad y sistema penal. Experiencias y opiniones en la ciudad de Santa Fe*. Ediciones UNL. Secretaría de Extensión, Universidad Nacional del Litoral. 2010, P: 21
- YOUNG, J. (2003) *La sociedad excluyente. Exclusión social, delito y diferencia en la modernidad tardía*. Madrid Marcial Pons.

Lineamientos para la elaboración de Indicadores de Progreso en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Organización de Estados Americanos, [OEA]; Corte Interamericana de Derechos Humanos [CIDH], 2008.

Revista Digital Alfilo. Entrevista a Iñaki Rivera Beiras. "La universidad tiene que jugar un papel importantísimo en la cárcel" Facultad de Filosofía y Humanidades. 2011.

## ANEXO I

Síntesis elaborada por Ana Correa y Lucas Crisafulli

### El Estudio de Caso: Condiciones de criminalización de grupos sociales.<sup>14</sup>

En el eje Derechos y Seguridad del Observatorio de Practicas en Derechos Humanos (OPDH), es una indagación que utiliza la metodología de caso o centinela<sup>15</sup> que proporciona información para definir "situaciones" según componentes y propiedades concretas en la Ciudad de Córdoba, basándose en una lógica principalmente inductiva.

Detecta algunos factores que posibilitan descripciones lo más cercanas a la realidad de la población, aunque no podremos avanzar demasiado en las causalidades de fenómenos asociados, como la violencia y el delito. Focaliza la mirada en la situación y las conflictividades de los jóvenes para posicionarse (o no) en una cotidianidad. El diseño es exploratorio y descriptivo, toma experiencias de investigaciones previas realizadas en el campo criminológico de enfoque cuali-cuantitativo para: a) Definición teórica de dimensiones que describen el fenómeno: Acceso a la educación (desigual por sector socio-económico y por género); Posicionamiento en la trama urbana y consecuencias socio-psicológicas y políticas; b) Trabajo de campo: encuesta, análisis y definición de perfiles para georeferenciación; c) Informes.

La Encuesta es aplicada a una muestra de la población alojada en el Módulo 1 (jóvenes) en Complejo Correccional N° 1 en Bouwer, Córdoba, que comprende a 120 jóvenes, con quienes se logró en primer lugar el consentimiento a brindar información, explicando el objeto de investigación; habiendo previamente gestionado la autorización correspondiente ante el Jefe del Servicio Penitenciario Córdoba y el Director del Módulo, quien a su vez dio la consigna a los agentes de seguridad. Cabe aclarar que, en este punto sensible a toda ética en la investigación, cuando se les preguntó a los encuestados cómo habían sido convocados a participar –dado que no tenemos acceso a los pabellones- los mismos respondieron "Como siempre, a los gritos, diciendo que llegaron los derechos humanos".

El análisis es cuanti y cualitativo. Considerando el análisis estadístico de los datos se utilizó SPSS 17 y análisis multivariados y se recogió en particular las tablas de contingencia que reflejaron tendencias significativas de asociación entre las variables, pruebas del estadístico principales y rotación varimax<sup>16</sup>. Y para el cualitativo se utilizó el análisis de contenido que se orienta por la búsqueda de sentido, no es lineal ni se establece de

14 MINCyT. Convocatoria 2009.Res/110-10. Innovación Tecnológica. Proyecto I+S. Tecnología en seguridad Ciudadana. Directora Ana Correa.

15 Se utiliza esta noción de centinela para definir la importancia de hacer visible en un mapa los problemas/evitables para intentar producir respuestas a futuro. (Tognoni, Gianni. 2011)

16 Los análisis se realizaron con la colaboración de la coordinadora y miembros del Taller de Consultoría Estadística de la Maestría en Estadística Aplicada de la UNC.

antemano sino que resulta una construcción donde se triangula la información convalidando las categorías elaboradas con los propios entrevistados. Se utilizan *fuentes de información directas* de encuestas y entrevista (semi-estructuradas) y *fuentes de información secundaria*, Sistema Nacional de Estadística sobre la Ejecución de la pena (SNEEP) y los pedidos de informes realizados a la Policía de Córdoba por parte de Legisladores Provinciales.

### **Resultados principales:**

Del total de 119 encuestados se observa que el 50% de ellos tienen sólo hasta 22 años, cifra que se incrementa si consideramos que 9 de los 10 entrevistados iniciales están incluidos en esa franja de edad. La mayoría dicen que vivían con sus familias antes de ingresar en la cárcel: con el padre, madre, hermanos, y varios con parejas e hijos. También refieren que conviven con 5 personas en la misma vivienda. Un 58% alcanza un nivel de instrucción secundario, de los cuales sólo el 8% completa el nivel. La mayoría afirma que ha dejado de *asistir a la escuela* por necesidades de subsistencia familiar; un 63% afirma haber repetido alguna instancia, uno de cada tres consigna haber repetido más de una vez. Respecto de la *sociabilidad barrial* la mayoría, el 80% destacan la importancia de las relaciones con pares, sean del barrio donde viven o de fuera, en otros barrios de la ciudad; no obstante un 15% prefieren no juntarse con pares y refieren principalmente “para evitar problemas”, “mejor sólo que mal acompañado”, “me gusta andar tranquilo”. Ocupa sin dudas un lugar importante “los amigos”, el “estar con amigos”, el “hacer cosas con amigos”. Son “los amigos del barrio” los de “cerca de casa” que muestran un arraigo territorial sumamente circunscrito. La importancia de la *territorialidad* se reafirma con el dato –de escasa movilidad- según el cual el 67,2% dice no haber ido al centro, al menos no como práctica habitual. La mayoría se juntaban en la esquina a fumar y tomar; por otra parte es bajo el porcentaje que dice que “salían a andar en moto”. Tienen un lugar destacado las actividades deportivas (68,9%). La mayoría (73%) no tuvo amigos en otros barrios y, de ellos, la mayoría (77%) tuvo amigos en su barrio. Sólo un 16% dice que no tuvo amigos, y de esa minoría un 65% manifestó que lo hace por preferencia. Según lo informado por los encuestados, la ausencia de amigos no necesariamente indica ausencia de relaciones sociales. El análisis multivariado factorial de las respuestas referida a sociabilidad, sugiere como resultado la existencia de cuatro factores caracterizados por la frecuencia relativamente alta y congruente de las siguientes modalidades:

*Factor 1: Reunirse en Esquina/plaza asociado con fumar y tomar;*

*Factor 2: Ir al centro asociado con bailar y andar en moto,*

*Factor 3: Realizan otras actividades;*

*Factor 4: Correlaciona en sentido contrario deportes con ausencia de amigos.* Los que prefieren estar solos o estar con la familia, tienden a no hacer actividades deportivas. Tienen una *percepción del entorno de precariedad y riesgo*. Un 45,6% dice que en su barrio hay problemas con las viviendas precarias, y 77,9% registra al desempleo

como problema existente en su medio barrial. Sumado a que en sus lugares de procedencia hay problemas de pobreza (en distintos niveles, poco, medio, mucho) y un 75% considera que hay desigualdad social y un 49,1% percibe algún grado de problemas ambientales.

### **Identificación de Perfiles**

Si bien el total de encuestados presenta características similares entre todos los jóvenes, es posible identificar dos grupos, con características similares dentro de cada uno de ellos y disímiles entre grupos. Para la capital provincial, el grupo 1 es el más numeroso, cuenta con 52 integrantes (60%) y el grupo 2 con los 35 restantes.

En la Tabla 1 se presentan las características descriptivas de cada perfil, ordenadas de mayor a menor importancia de segregación. De esta manera, la variable que más discrimina entre grupos es si el joven encuestado estuvo en un instituto de menores anteriormente; un 81,6% de los integrantes del grupo 1 respondió que No, mientras un 89,3% de los integrantes del grupo 2, reconoció haber estado en un instituto. La segunda variable en orden de importancia es la cantidad de veces que estuvo detenido, mientras que en el grupo 1 un 59% de los integrantes respondió haber estado detenido/demorado de 1 a 3 veces, en el grupo 2, un porcentaje similar (53%) lo estuvo entre 4 y 10 veces.

La percepción de la **presencia policial barrial** es elevada, un 79,8%. Del análisis multivariado factorial de preguntas relacionadas a las actividades de la Policía en el barrio sugiere que las actividades de *patrullaje* se asocian estadísticamente con las de *investigación de delitos*, con las de *recibir denuncias*, constituyendo así un factor o indicador que denota uno de los tipos de actividad policial percibida por los encuestados. Mientras que las modalidades de respuesta referidas a las actividades de *control vehicular*, *control de quiénes entran* y *actividades dentro del precinto* se asociaron estadísticamente constituyendo un segundo factor o indicador de tipo de actividad policial. Un tercer factor se conformó con la asociación significativa entre *caminatas por el barrio* y *actividades ilegales*.

Del total de entrevistados, el **82,2% tuvo alguna detención** previa anterior a la que está cumpliendo actualmente. Estas detenciones empiezan generalmente con demoras policiales, pasando luego por reiteradas detenciones por el Código de Faltas y luego finalmente terminan captados por el sistema penal por delito (condición en la que están el total de los entrevistados). Esta condición sugiere un efecto criminalizante del sistema penal sobre los sujetos, etiquetando y estigmatizando a determinados sujetos y convirtiéndolos en clientes frecuentes del sistema.

## CONCLUSIONES

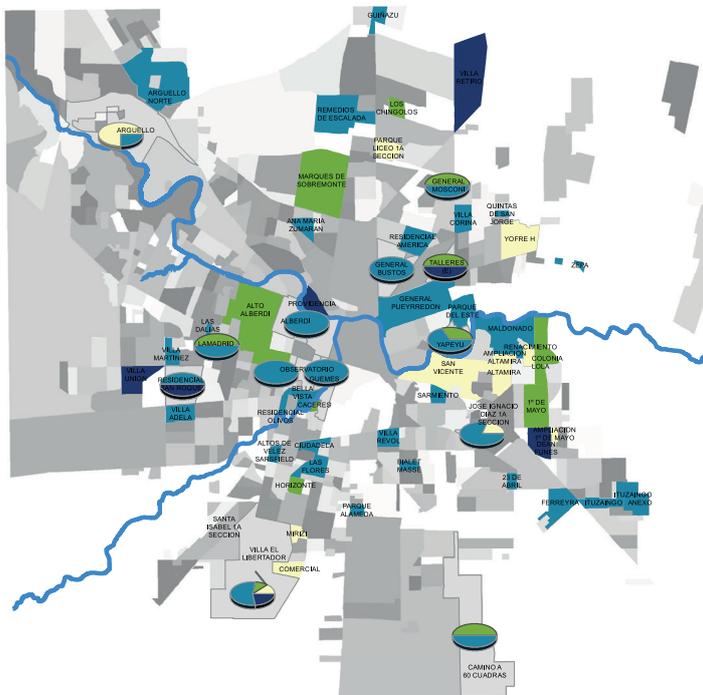
A LOS FINES DE INVESTIGAR PARA APORTAR A POLÍTICA PÚBLICA esta investigación muestra un componente decisivo que exige un debate político acerca de la **posibilidad o no de acceso a los derechos civiles, políticos, económicos y culturales**; pues afecta decisiones y acciones para sobrevivir en función de los patrones culturales impuestos por la industria del consumo y la cadena punitiva que aprisa a sujetos que la cadena de consumo no incluye. Este encadenamiento punitivo va deteriorando lenta y sutilmente las condiciones para la participación en instituciones públicas y organizaciones, construyendo a los sujetos en objeto de las políticas de castigo. Cada punición, lejos de ser una fuente de “seguridad” o de re-socialización, transforma al sujeto en más vulnerable a otra punición, lo de-socializa aún más, reproduciendo así el círculo de la penalidad. La rutina de captura recurrente a que la totalidad de los entrevistados refieren y, muchas veces, llegando al estado de institucionalización hasta considerarlos sujetos peligrosos. Esta cadena punitiva del poder normativo del accionar penal etiqueta y crea condiciones adversas para la inclusión social. En primer lugar la dificultad se presenta en la escuela, luego en instituciones laborales u otras, hasta producir un sujeto institucionalizado apto, socializado y necesitando reconstruir, construir una identidad.

**Tabla 1:** Identificación de Perfiles.

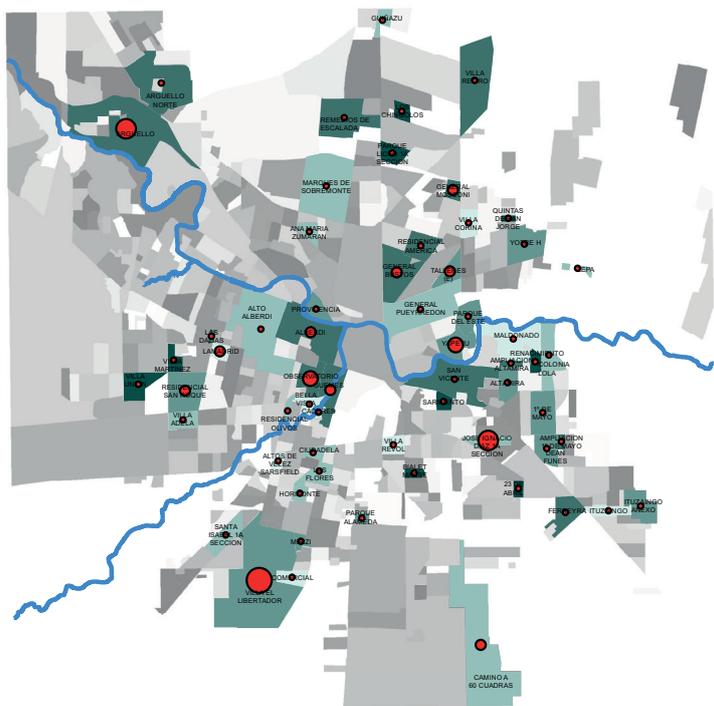
Variables de Segmentación	Grupo 1		Grupo 2	
¿Estuviste en un Instituto de menores?	NO	81,60%	SI	89,30%
Causa por la que estuvo en el instituto			Delito	64,30%
Cuántas veces fuiste detenido/demorado	De 1 a 3 veces	59%	De 4 a 10 veces	53%
Hacinamiento	Sin Hacinamiento	92%	Sin Hacinamiento	60%
Alguien de tu familia está institucionalizado	No	55%	Si	75%
Se junta con alguien? (12c)	Si	84%	Si	100%
Condiciones de Vida - (Violencia familiar, entre vecinos, problemas de salud)	No		Si	
Participación en organizaciones sociales	No	63%	No	82%
Relaciones con las personas de la vivienda	Buena	49%	Muy Buena	53%
Nivel de estudios	Secundaria Incompleta	67%	Secundaria Incompleta	54%
Problemas de solidaridad entre vecinos	Si		No	
Problemas de Pobreza (desigualdad, contaminación, falta de servicios, drogas)	No		Si	
Policías en el barrio	Si	77%	Si	82%
Salían al centro, bailar y andar en moto	Si	50%	Si	75%
Se juntaban a fumar, tomar y charlar	Si	75%	Si	50%

### Condiciones de Criminalización Estudio de Caso 2011

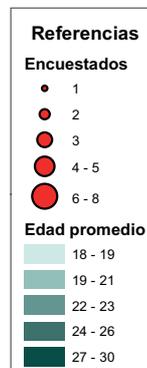
Observatorio de Prácticas de Derechos Humanos con subsidio MINCYT 110/10 – UNC

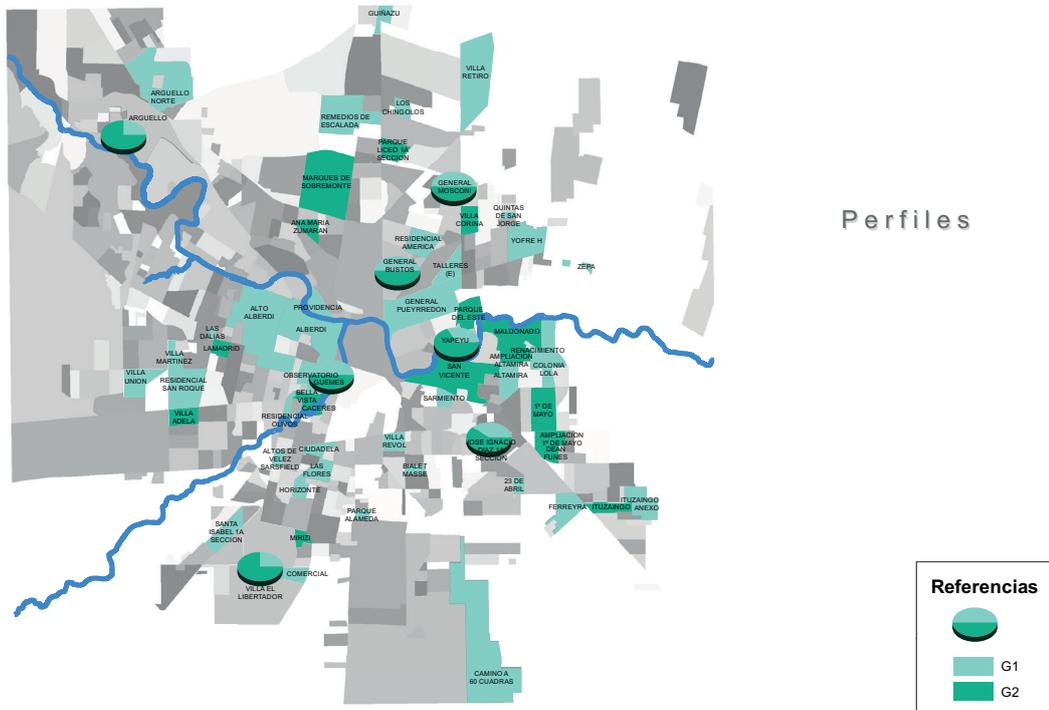
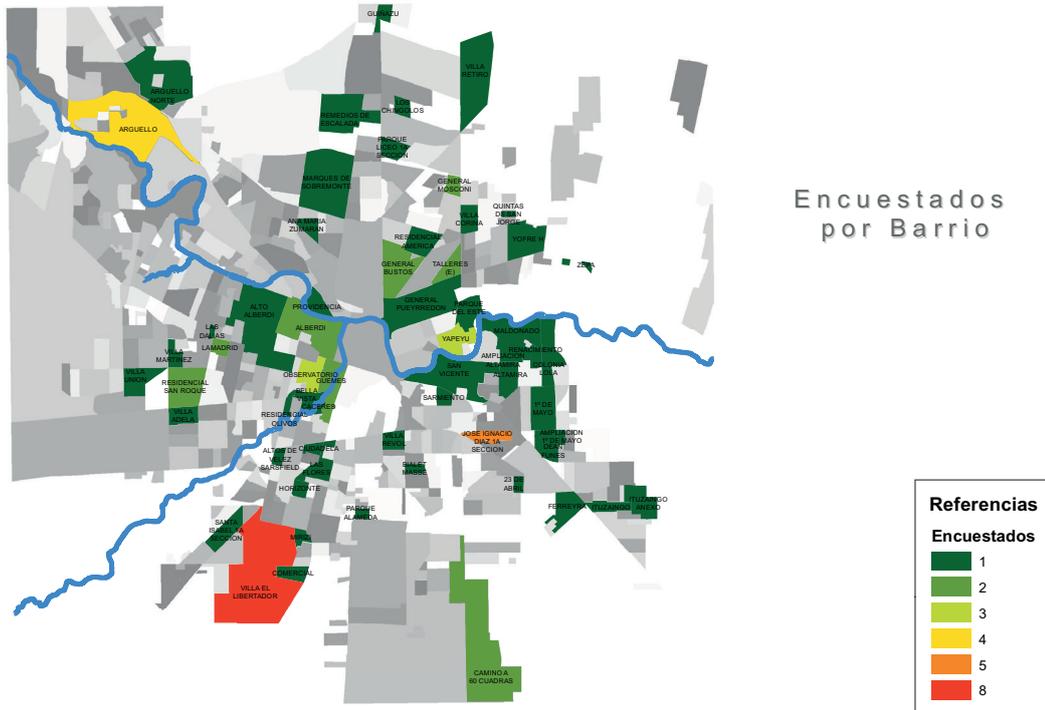


Nivel Educativo Alcanzado



Encuestados por Barrio Edad Promedio





**Fuente:** Encuesta Población MD1 Complejo Padre Luchesse. Bower. Servicio Penitenciario Córdoba. En base a mapa barrial proporcionado por OUC UNC

## EL DERECHO A LA SALUD EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

### UNA MIRADA COLECTIVA CONSTRUIDA DESDE LA PARTICIPACIÓN<sup>1</sup>

En las últimas décadas, el campo de la salud pública viene siendo tensionado para procurar respuestas a dos desafíos importantes de nuestra época, las desigualdades (o injusticias) sociales y las cuestiones ambientales. Las búsquedas de respuestas a estas tensiones han impulsado numerosas iniciativas. En la Provincia de Córdoba venimos trabajando en la construcción de conocimientos que otorguen visibilidad a lo que está pasando en las comunidades/la salud, no solo para aumentar los espacios de accesibilidad a medidas de salud, sino como una conciencia de ciudadanía.

La exploración y construcción de conocimientos que puedan dialogar con disciplinas tradicionales de salud y otras que no lo son, entre actores académicos, institucionales y comunitarios, ofrece la posibilidad de relecturas para enfrentar el desafío de promover la salud, tanto como protegerla y recuperarla, poniendo por delante el reconocimiento de derechos de comunidades directamente involucradas. Ofrece también la capacidad de identificar problemas prácticos que agreguen el mayor número posible de intereses sociales y organizar en torno de esos problemas esfuerzos transdisciplinarios e intersectoriales de diversos órdenes, otorgando efectividad y legitimidad a los mismos. Pensamos que la participación de organizaciones en los procesos de discusión permite imprimir un carácter politizado, democratizado y regional a las prácticas de salud (aún aquellas de tipo asistencial), construyendo así un nuevo escenario para reducir las inequidades existentes. En suma, esta propuesta intenta repensar el rol de la ciencia para la producción de conocimientos que aporten a establecer prioridades de política pública en salud, acorde a necesidades identificadas en los escenarios de vida de las personas y las comunidades.

El trabajo conjunto con quienes intervienen en espacios de la vida cotidiana permite avanzar hacia un objetivo de “evitabilidad” de la violación de los Derechos Humanos,

en este caso en materia de salud; es decir, pasar del concepto de descripción al concepto de hacerse cargo de lo que se ve para buscar soluciones que muchas veces deben ser tomadas con la comunidad y no solamente desde el exterior de la comunidad (Tognoni, 2009). Establecer el grado de evitabilidad es imprescindible para generar medidas de control y seguimiento, “pues si no se establecen grados de diferencias de significación en las relaciones que se producen entre los conceptos y los casos empíricos no se puede conocer el deterioro y la violación de los derechos” (Tognoni, 2011).

Así, se propone en este trabajo compartir algunos conceptos en torno a la temática de la participación en salud, así como el análisis de algunos indicadores de salud-derechos-participación que surgen del Relevamiento de Experiencias de Salud Comunitaria, particularmente en el norte cordobés. El Relevamiento pretende visibilizar y comprender el sentido de la participación en diferentes experiencias de salud de base comunitaria en la Provincia de Córdoba. Se procura, asimismo, desde una mirada colectiva, dar cuenta de diferentes escenarios de vulneración de derechos humanos, particularmente vinculados con la salud.

Para ello, primero se desarrollan breves precisiones conceptuales, aclarando que en ocasiones se ha adoptado la modalidad de entrecruzar la teoría con las voces y reflexiones de quienes han participado a lo largo de los muchos encuentros del Seminario Permanente de Epidemiología Comunitaria (Seminario EPICOM) entre 2008 y 2012, dando cuenta de este modo de algunas de las temáticas que han sido convocantes en el Seminario. A continuación, se pone en discusión el concepto de indicador de salud, para finalmente exponer la metodología de trabajo y algunos resultados del Relevamiento realizado durante el año 2012.

#### **La salud: un derecho humano fundamental. Apuntes para reflexionar acerca del goce a la salud en la Provincia de Córdoba**

El derecho a la salud como derecho humano fundamental, es decir en su carácter de inalienable de la dignidad humana y universal (para todos/as las personas), es reconocido como tal en Argentina a partir de la reforma constitucional de 1994, a través de la incorporación

<sup>1</sup> Este informe ha sido elaborado por miembros del Programa Instituciones Sociales y Salud, y del Relevamiento de Experiencias de Salud Comunitaria, en el marco del Seminario Permanente de Epidemiología Comunitaria: Ana Karina Guri, María Daniela Abraham, Mariana Butinof, con la colaboración de Fernanda Retamar, Exequiel Torres, Analía Sampaoli. Deseamos expresar nuestro reconocimiento a las/os Promotoras/es de salud que han participado en el Relevamiento de Experiencias del Norte Cordobés: Mercedes Pérez, Eva Boscatto, Nemecio Ríos, Celia Ceballos, Mirta Moyano, Adriana Rojas, Pamela Filippi, Rafael Tejeiro, Analía Saire, Estela Rivero, Angelia Suarez, Cristian Castro, Ivana Oses.

con jerarquía constitucional de once declaraciones y tratados internacionales de Derechos Humanos (art. 75, inc. 22, Constitución Nacional), la mayoría de los cuales incorporan expresamente el derecho a la salud<sup>2</sup>, estableciendo en cada caso el alcance, las obligaciones para el Estado, objetivos y metas de política pública en el área y consideraciones específicas para grupos que requieren protección especial. Tal como ha sido definido, (art. 12 del PIDESC), establece que: los Estados parte reconocen “el derecho de toda persona al disfrute de las facilidades, bienes y servicios necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud física y mental”, incluye: a) la atención de la salud; b) la transformación de los determinantes que condicionan los procesos de salud-enfermedad-atención en una comunidad, como el saneamiento ambiental, el acceso al agua potable y la educación; c) la participación de la comunidad; d) la elaboración de un plan integral de manera participativa y transparente que responda a las prioridades nacionales. Asimismo, para garantizar la participación, los Estados parte deben asignarle presupuesto y viabilizar los mecanismos para facilitar su concreción.

A nivel local, la Constitución de la Provincia de Córdoba (reforma de 1987), incorpora este derecho (entre otros), en sintonía con la normativa internacional, estableciendo específicamente en su articulado (art. 59) que “garantiza este derecho mediante acciones y prestaciones promoviendo la participación del individuo y la comunidad (...)”. Anteriormente, a nivel nacional, se puede encontrar una referencia al mismo en el artículo 14 bis (de la reforma constitucional de 1957), donde se menciona que el Estado debe otorgar “los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable”, y establece el seguro social obligatorio. Así, el derecho a la salud reconocido como tal quedaba condicionado al estatus de trabajador asalariado formal.

La satisfacción del derecho a la salud – y como hemos visto a la participación– en el derecho internacional de los derechos humanos se propone en referencia al desarrollo de un sistema de salud que garantice el acceso a la Atención Primaria de la Salud (APS) tal como ha sido formulada en Alma Ata en 1978, desde la perspectiva de la progresividad del derecho: el sistema debe avanzar progresivamente en la ampliación de la cobertura para toda la población en todas sus dimensiones. Resalta un abordaje de la salud como concepto positivo, vinculado al desarrollo pleno en la vida cotidiana, que como tal no se reduce al sector sanitario.

Sin embargo, el programa de reforma del sistema de salud que se implementó en el país durante la década del '90 y particularmente en la Provincia a partir de 1999, en

el marco de un proceso de reforma estructural, propició la sanción de nuevas leyes que fueron en sentido contrario al espíritu de lo enunciado en la Constitución generando multiplicidad de acciones que han alejado progresivamente al sistema de salud de estos pronósticos antes mencionados<sup>3</sup>. Así, se produce un contraste entre un mayor reconocimiento constitucional de derechos y un progresivo desmantelamiento del sistema de salud público, garante de su efectivo cumplimiento.

Las diversas formas en que la APS ha sido interpretada y desarrollada a lo largo de estas últimas décadas, la alejan grandemente de la propuesta original de Alma Ata, adquiriendo un carácter reduccionista y focalizado, en un marco de creciente inequidad social<sup>4</sup>. Desde los organismos financiadores internacionales (particularmente en el BID y el BM), se ha propuesto como estrategia de reforma y fortalecimiento de los sistemas de salud regionales una interpretación de la APS en un sentido claramente selectivo. Como consecuencia de la aplicación de políticas de corte neoliberal, que promovieron ajuste estructural, programas de préstamos externos, políticas focalizadas de atención, descentralización de los sistemas de atención y aplicación de mecanismos de mercado con la definición de paquetes básicos de servicios, se redefine la APS en un sentido restringido, sinónimo de programas compensatorios o de emergencia destinados a “grupos vulnerables” de la población<sup>5</sup>.

En la actualidad, Argentina, presenta un patrón epidemiológico dual, en el que coexisten las enfermedades no transmisibles y las lesiones con enfermedades prevalentes, emergentes y reemergentes, con importantes diferencias entre regiones y al interior de cada región. Tales diferencias, que revelan importantes inequidades en el acceso al derecho a la salud, pueden evidenciarse en indicadores demográficos como los de natalidad y mortalidad (ver a modo de ejemplos indicadores básicos de salud para el año 2012)<sup>6</sup>, o en las tasas de morbilidad de las enfermedades que el Estado vigila a través de su Sistema Nacional de Vigilancia de la Salud (listado de enfermedades de notificación obligatoria). La identificación y determinación de necesidades y prioridades al interior del sistema, entre comunidades y poblaciones diversas, requiere de una amplia reflexión y revisión, ya que es a partir de ellas que se justifican la puesta en marcha de las acciones que se llevan a cabo en materia de política sanitaria pública. Estas consideraciones tienen especial impacto en los grupos minoritarios o con menor capacidad de expresar sus necesidades (aún sin

2 Declaraciones y tratados incorporados a la Constitución Nacional Argentina que reconocen explícitamente el Derecho a la Salud: Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, 1966), Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), Convención sobre los Derechos del Niño (1989), la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) y la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (1984).

3 Para una profundización de este tema, se sugiere la lectura de: Ase I., Burijovich J. (2009) La estrategia de Atención Primaria de la Salud: ¿progresividad o regresividad en el derecho a la salud? Salud Colectiva. Buenos Aires, 5(1):27-47.

4 Altimir O., Beccaria L. 2000. La distribución del ingreso y el nuevo orden económico. *Socialis* 2:53-81.

5 Un interesante estudio de caso de la Provincia de Córdoba puede leerse en: Ase I., Burijovich J. La estrategia de atención primaria de la salud: ¿progresividad o regresividad en el derecho a la salud? Salud Colectiva. Buenos Aires, 5(1):27-47, enero-abril, 2009.

6 Indicadores básicos de salud, año 2012. Ministerio de Salud de la Nación. Disponible en: [www.msal.gov.ar/images/stories/pdf/indicadores-basicos-2012.pdf](http://www.msal.gov.ar/images/stories/pdf/indicadores-basicos-2012.pdf)

ser minoritarios, como podría ser el caso de los adultos mayores); no debe desconocerse que los datos agregados enmascaran o simplemente desconocen las particularidades y diferencias locales. La Provincia de Córdoba presenta un escenario similar al que se expresa a nivel nacional, con grandes inequidades entre departamentos y regiones sanitarias, las cuales se manifiestan no sólo en indicadores económicos, de pobreza y en la carga de morbilidad y mortalidad que soporta la población, sino también en la infraestructura sanitaria instalada entre regiones.

En términos de la Epidemiología Comunitaria, partimos de la premisa de que las comunidades son el archivo vivo de las necesidades de salud y de derechos respetados y vulnerados. El relato de diferentes actores que han participado del Seminario Permanente EPICOM permite reflejar una mirada del sistema construida desde las vivencias de las prácticas, generando así su contexto. Se evidencia que en muchos casos las experiencias surgen como respuesta al corrimiento del Estado del lugar de garante de los derechos. A partir de la sanción de la Constitución Provincial de 1987, se logra el marco legal para llevar a cabo esta reforma, promoviendo procesos de descentralización de los sistemas de salud públicos y apertura de la salud a la participación comunitaria como uno de sus objetivos prioritarios, sosteniendo que la aplicación de estas políticas mejorarían la eficacia y la eficiencia de los sistemas de salud, y por otro la promoción de la figura de los hospitales públicos de autogestión; en su origen la descentralización perseguía llevar adelante un “proceso a través del cual la autoridad se sitúa lo más próximo a donde se sitúan los problemas o situaciones que amerita algún tipo de decisión y que por ello implica la transferencia de responsabilidades, capacidades y recursos desde un nivel superior de gobierno, a otro inferior” (Repetto, 2001).

Este escenario de redefinición del Estado como efector de políticas públicas se desarrolla en un contexto de priorización del ajuste fiscal, que “implicó, en la mayoría de los casos, una fuerte pérdida en la calidad de los servicios, y ha acentuado la heterogeneidad en las respuestas sanitarias que cada jurisdicción elabora, profundizando las desigualdades regionales y provocando enormes costos en términos de eficiencia y equidad” (Ase, 2006), en detrimento del modelo de salud basado en los derechos, y de esta forma se va instalando progresivamente la naturalización de la desigualdad. El ser ciudadano va cediendo su lugar de sujeto de derecho al ser “consumidor”.

Como ya se ha mencionado, el sistema de salud en la Provincia de Córdoba está organizado en regiones sanitarias; aquellas que concentran los mayores índices de pobreza son también las que presentan la menor infraestructura sanitaria para dar respuesta a las necesidades que se presentan en salud (Chuit, 2004). Por caso, en la Región Sanitaria III, (en la cual se desarrollan las experiencias que se exponen más adelante, cubre departamentos Sobremonte, Tulumba, Ischilín, Totoral, Río Seco), siendo una amplia región, prácticamente no existe infraestructura sanitaria del sistema público o privado con la complejidad suficiente para resolver un

conflicto que requiera de alguna terapia intensiva o una cirugía, motivo por el cual obliga a que gran parte de la gente deba movilizarse hasta la Ciudad de Córdoba para recibir la atención necesaria.

En este marco de crisis, comenzaron a surgir experiencias participativas de la mano de comunidades organizadas, para dar respuesta a diversas necesidades, con ayuda de técnicos y el apoyo de diversas instituciones. Las experiencias que se exponen más adelante dan cuenta de este proceso.

### **Las concepciones de salud que subyacen a las prácticas, o cómo avanzar en escenarios de transformación**

A lo largo de los muchos encuentros del Seminario Permanente de EPICOM, se ha discutido acerca de las concepciones de salud que subyacen a las prácticas, o dicho de otro modo, qué es lo que produce salud, y por lo tanto debe ser promovido, y qué es lo que produce enfermedad, y por lo tanto debe ser identificado, evitado, transformado. La epidemiología nos puede mostrar quién, dónde y cuándo está, o podría estar, más involucrado en situaciones de riesgo para la salud. Pero para comprender porqué y trazar caminos para intervenir sobre ese proceso resultan necesarios, además y por sobre todo, saberes mediadores, construidos en los escenarios de vida de las comunidades, síntesis en las cuales los aspectos políticos, éticos, culturales y psico-afectivos puedan mostrarse en la concreción de su complejidad social. Cualquier intento de aprehender una situación-problema desde una perspectiva que no incluya de algún modo a los participantes de la situación-problema, estará produciendo un saber dirigido hacia la abstracción, requiriendo saberes que lo reconduzcan a síntesis más pragmáticas (Cereznia, 2006).

Ya desde la década del 70', se instalaron algunos interrogantes, aún vigentes, en la agenda de la llamada nueva salud pública, que diversos autores de la corriente de la salud colectiva han enunciado; Firpo Porto y Pivetta (2009) los sintetizan así: ¿Cuáles son los principales determinantes o condicionantes del proceso salud enfermedad en una sociedad dada? ¿Qué es salud y calidad de vida desde una perspectiva que supere el paradigma biomédico centrado en la enfermedad? ¿Cómo enfrentar la crisis de los sistemas de salud, expresada en los países pobres por la ausencia de recursos y organización y en los países ricos por la creciente demanda de procedimientos caros relacionados con las enfermedades crónicas, en parte debido al creciente aumento de la expectativa de vida de la población? Y más allá de las acciones asistenciales, ¿Cómo promover condiciones que permitan el florecimiento de la vida humana y no humana, individual y colectiva?, ¿Cómo articular la agenda de la salud pública con las agendas sociales y ambientales en creciente expansión?

En respuesta a algunos de estos interrogantes, surge a nivel internacional el movimiento por la Promoción de la

Salud<sup>7</sup>, que propone un importante cambio conceptual en torno a la salud, connotándola de su sentido positivo (y no sólo como prevención de la enfermedad). Uno de los ejes básicos del discurso de la promoción de la salud es fortalecer la idea de autonomía de los sujetos y grupos sociales, en torno a acciones que fomenten estilos de vida saludables, que contemplan el control individual de cuestiones tales como la dieta, la actividad física, la conducta sexual, etc. Sin embargo, resulta necesario discutir con qué concepción de autonomía es que se han construido estas propuestas, ya que se ha señalado una tendencia a asimilar la promoción de la salud con una disminución de las responsabilidades del Estado, delegando, progresivamente, a los individuos, la tarea de tomar el cuidado de sí mismos. Marchiori Buss (2006:43), distingue actividades de prevención de aquellas de promoción:

“...una buena parte de la confusión entre promoción y prevención proviene del gran énfasis en modificaciones de comportamiento individual y de la base, casi exclusiva, en factores de riesgo para determinadas enfermedades, dominantes en ciertos programas de promoción de salud. Esta convergencia sobre el individuo y su comportamiento tiene su origen en la tradición de intervención clínica y en el paradigma biomédico. En ese caso, el locus de responsabilidad y la unidad de análisis son el individuo, que es visto como último responsable (si no el único) de su estado de salud. En cualquier caso la promoción de la salud se presenta como una estrategia de mediación entre las personas y su ambiente, combinando elecciones individuales con responsabilidad social por la salud (las llamadas políticas públicas saludables). En ese sentido, las estrategias de promoción de salud son más integradas e intersectoriales, de la misma forma que suponen una efectiva participación de la población desde su formulación hasta su puesta en práctica.”

Posteriormente, discusiones y conferencias internacionales ampliaron el espectro individualista de la promoción de salud hacia visiones más amplias y críticas, con foco en políticas públicas intersectoriales, en su articulación con los movimientos sociales, preocupados por el desarrollo local, los procesos participativos comunitarios orientados hacia la equidad, la democracia y el acceso a los bienes y servicios públicos. Aún así, la promoción de la salud sigue siendo un concepto abierto y controversial, que sigue planteando interrogantes acerca de qué es salud y cómo promoverla en contextos concretos, particularmente si se pretende implementar programas diseñados internacionalmente en contextos locales, sin profundizar en las causas y contextos de inequidad y vulnerabilidad socioambiental en las cuales se pretenden aplicar tales acciones (Firpo, Porto y Pivetta, 2009). Al respecto, señala un integrante del Seminario:

*“Alcanzar autonomía es aumentar la percepción*

7 El movimiento de Promoción de la Salud nace en Canadá en 1974, con el Relatorio de Lalonde (entonces ministro de salud); estas ideas son tomadas por la OMS y formalizadas por la Carta de Ottawa en 1986 y las conferencias que siguieron.

*comunitaria de la salud, pensando en la diversidad de factores que están presentes en la vida cotidiana y hacen a la salud y a la posibilidad de plantear estrategias participativas de exigibilidad de derechos”*

Asimismo, a lo largo del Seminario de EPICOM 2012 se han discutido los conceptos de individualidad e individualismo, siendo éste último asimilado a una construcción de salud a tono con una idea de salud “mercancía” vigente en las sociedades capitalistas. Se vincula la idea de individuo con libertad, individual y colectiva, cuestionando:

*“¿La libertad se consigue individualmente?, ¿y qué pasa con las formas de obtener libertad?, ¿y con los grupos cuando obtienen poder? ... a veces no se ejerce la solidaridad entre los grupos; otras puede verse cómo diferentes grupos con diferentes necesidades van haciendo una construcción más colectiva”.*

*“La generación de los 90’ ha sido marcada por diferentes prácticas que tienen que ver con el individualismo, el sálvese quien pueda. Necesitamos fortalecer lo colectivo, uno vive y ve el individualismo en todas las comunidades, entonces debemos tratar de hacerlo consciente. Reflexionarlo con otros nos interpela como personas. En los 90 era un individuo, hoy puedo decir que, después de haber hecho un proceso, me siento una persona.”*

### **Indicadores útiles para reconocer y ampliar derechos**

Durante 2012 se ha desarrollado una intensa discusión acerca de los indicadores de salud que sirven a las comunidades, continuando desarrollos previos<sup>8</sup>.

EPICOM concibe salud como indicador de vida y derechos de una comunidad. En función de ello, los indicadores de salud deben estar acorde a las necesidades de las comunidades, aportar conocimientos de la vida de las comunidades para que ellas mismas puedan reconocerlos, apoyando acciones de control social, y servir para avanzar en transformaciones políticas. La organización de las comunidades en torno a su salud representa un avance en términos de derecho a la salud y es desde esta perspectiva que pensamos la prevención, promoción y la vigilancia de la salud, como un proyecto de transformación. Así entendida, la participación de la comunidad también aporta al fortalecimiento del sistema de salud, en tanto se constituye en una participación política.

Al respecto dice Tognoni (2012):

*“Quien trabaja pensando que vale la pena, como expresión de respeto por la dignidad humana, por mantener*

8 En el informe “El Derecho a la participación en salud” (2011), que expone resultados previos del relevamiento de experiencias de salud, se puede leer una discusión acerca de algunos conceptos transversales a los indicadores, redefiniendo tiempo, lugar, persona, dato y resultado desde la perspectiva de epidemiología comunitaria – derechos. Disponible en: <http://www.extension.unc.edu.ar/vinculacion/observatorio-ddhh/Derecho-a-la-salud/Derechoala%20ParticipacionenSalud.pdf>

*raíces en la vida real de la gente, debe intentar identificar indicadores que permitan sostener una memoria de la coincidencia entre derechos humanos y derechos de salud. Esta es una primera manera de pensar los indicadores. De este modo, no sólo se hace un trabajo local, sino que se sostiene una capacidad de lenguaje cotidiano, que construye una continuidad.”*

*“Los derechos de vida practicables deben coincidir con relaciones reales de las personas. Por ejemplo, la autonomía de vida lograda a través de un trabajo en red con adultos mayores es el indicador del presente posible, no prevé lo que pasará mañana. Las desigualdades deben aparecer como protagonistas (...) para asumir las responsabilidades.”*

Se requieren desde esta perspectiva indicadores para comprender porqué y cómo se hace, en un diálogo con otros indicadores de democracia, para aportar a una cultura democrática de visibilización de las personas en su vida cotidiana, sin partir de la pre-definición de quienes son los actores centrales (tal como los define clásicamente el sistema de salud), sino proponiendo una co-autoría que construye el relato de lo que está pasando en una comunidad desde el punto de vista de salud, con lenguajes (culturas) propios.

### **El relevamiento de experiencias de salud comunitaria en la Provincia de Córdoba**

Retomamos la idea de hacernos preguntas: ¿Con qué concepción de vigilancia trabajamos / trabaja el sistema? ¿Dónde están los sujetos que sufren? ¿Y los agentes que operan las prácticas? ¿Y los gestores cómo se responsabilizan? ¿Cómo desviar el foco de una gestión de enfermedades y sus riesgos hacia una política de salud? Tal como venimos enunciando, la Epidemiología Comunitaria (EC) se reconoce como una herramienta de visibilización de las comunidades, posicionando las mismas como actores activos y críticos, desarrollando estrategias que les permitan lograr una mayor equidad en salud. Postula que la participación es una herramienta de democracia, de “toma de la palabra” de las comunidades<sup>9</sup>, como protagonistas de su salud traducidos en el hacer de la vida cotidiana. Se pretende abordar las relaciones entre vida cotidiana, salud, derechos, contexto social, así como también los niveles de participación, protagonismo e involucramiento por parte de las comunidades en las acciones relativas a las experiencias.

El enfoque de Derecho que las experiencias adoptan es considerado el dispositivo que permite visibilizar situaciones de derechos vulnerados. Propone reunir conocimientos y saberes producidos participativamente por las comunidades señalando logros-éxitos-beneficios o en su defecto barreras-brechas-distancias entre los derechos reales de las personas y el cumplimiento-ejercicio propiamente de los mismo.

9 Tognoni, Gianni (editor) (1997), Manual de Epidemiología Comunitaria. Ecuador: Edición CECOMET. A-.

En una breve reseña de la **metodología con la que se llevó adelante este proceso**, se distinguen dos instancias significativas y simultáneas:

a) Por un lado, desde los espacios de formación, reflexiones y debate del **Seminario de Epidemiología Comunitaria** durante los años 2008 a 2012, se han recuperado definiciones teóricas de conceptos referidos a la salud como derecho y al mismo tiempo, a través de relatos compartidos en este espacio, se facilitó un anclaje de esta teoría en hechos concretos de las comunidades que se fueron entrelazando con el devenir del Relevamiento<sup>10</sup>.

b) El **Relevamiento de experiencias de salud comunitaria**. Iniciado en 2009, tuvo hasta el año 2011 como objetivo el inicio de un diálogo a través del reconocimiento mutuo, a fin de visibilizar las comunidades/experiencias existentes y realizar una amplia convocatoria a integrar una red investigativa de experiencias en salud, a través de un encuentro y una entrevista estructurada. Si bien permitió cumplir con esos objetivos, proporcionando datos descriptivos y un primer contacto, tuvo limitaciones en cuanto a las posibilidades de comprender los sentidos otorgados a la participación por los diferentes actores involucrados<sup>11</sup>. Se acordó que sería elegible toda experiencia vinculada con salud, una comunidad y alguna forma de participación.

Aún cuando fue un proceso muy enriquecedor, en reconocimiento de lo antes mencionado, se rediseñó tanto el instrumento de indagación (elaborando uno con un formato más abierto), como el abordaje, articulando la tarea de los miembros técnicos del Relevamiento con promotores/as de salud vinculados con la red de PAMI, para participar del mismo acordando las líneas de trabajo y el modo de organizar la tarea. Se determinó asimismo como área geográfica para la tarea la región de los departamentos Colón, Cruz del Eje, San Justo, Tulumba, Ischilín y Totoral.

No existe un “padrón” de “experiencias de salud comunitaria” o de “experiencias de participación en salud” que permitiera entonces/ahora comenzar y continuar el recorrido. Por ello se tomó la decisión de iniciar por el listado de Centros de Jubilados y Pensionados (CJyP)<sup>12</sup> de la ciudad e interior provincial que cumplieran con este requisito, y a partir de allí tomar contacto con otras experiencias. Se recurrió también a las redes de contacto de todos los miembros del Seminario EPICOM participantes del Relevamiento.

Durante el proceso de trabajo se llevaron a cabo las siguientes acciones:

10 En el apartado donde se detallan las experiencias de salud comunitaria relevadas se comparten algunos de estos relatos.

11 En el informe “El Derecho a la participación en salud” (2011), se pueden leer los resultados previos del relevamiento de experiencias de salud. Disponible en: <http://www.extension.unc.edu.ar/vinculacion/observatorio-ddhh/Derecho-a-la-salud/Derechoa-la%20ParticipacionenSalud.pdf>

12 Nota: siendo PAMI parte de este proceso, se pudo acceder al listado completo de CJyP de la provincia.

Realización de instancias de intercambio y formación con las promotoras comunitarias vinculadas actualmente al proyecto sobre enfoque teórico del instrumento y la metodología de aplicación del mismo.

Identificación, con las promotoras, de las experiencias de salud comunitaria de la zona y sus respectivos informantes claves.

Realización de encuentros en la zona para la socialización y puesta en común de las experiencias vivenciadas por las promotoras al momento de relevar, para luego dar lugar a la sistematización y análisis de dichos datos de la zona.

Devolución de los datos a la comunidad involucrando a las promotoras comunitarias, instituciones formales y no formales de la zona, referentes de las experiencias relevadas, miembros de la Universidad y otros vecinos interesados en la temática.

Las modificaciones implementadas permitieron nuevos aprendizajes: captando diferentes voces de las comunidades, las diversas perspectivas de los actores involucrados en cada caso; recuperando de este modo información vivencial provista por metodologías cualitativas. Así también, la presencia de los/as promotores de salud imprimió un anclaje territorial a la tarea; siendo vecinas/os de la zona, fueron las/os encargadas de detectar, contactar, relevar, articular y analizar la situación regional en la cual están insertas/os trabajando cotidianamente, facilitando el conocimiento de la zona y de las organizaciones que allí intervienen. El concepto de territorio cobró un nuevo sentido: pudo ser pensado desde la determinación concreta de la salud en el lugar habitado por la gente y a la vez como espacio en disputa política permanente. Cabe señalar que las/os promotoras/es de Salud reconocieron que esta modalidad de trabajo les proporcionó herramientas metodológicas para su tarea cotidiana, como así también una valoración de su rol en la comunidad. Al mismo tiempo el relevamiento propiamente dicho les permitió identificar elementos/intereses/problemáticas comunes con otras organizaciones, agrupaciones o individuos que se encuentran trabajando en pos de garantizar el cumplimiento de sus derechos.

*“Las promotoras rescatan que a través del relevamiento pudieron ver que no estaban solas, que hay otras/os organizados que también están tratando de resolver las diferentes problemáticas de las comunidades. Hay organizaciones y redes. Todos/as teniendo el mismo norte, los mismos objetivos de mejorar la calidad de vida de las comunidades. Eso hay que fortalecer.” (Miembro del Seminario EPICOM, encuentro en Dean Funes, Noviembre 2012.)*

### **Experiencias relevadas en el territorio de la Provincia de Córdoba, organizaciones que las sostienen, acciones desarrolladas y sentidos asignados a la participación**

Desde el inicio del Relevamiento, en 2009, se han relevado 234 experiencias en toda la Provincia de Córdoba, 102 en Capital y 132 en el interior Provincial. En la Figura 1 se presentan los departamentos (identificados con un círculo en rojo) donde se ha relevado al menos una experiencia desde el inicio del Relevamiento. De ellas, 125 (53%) son correspondientes a Centros de Jubilados y Pensionados (CJyP) de PAMI, 55 (24%) corresponden a Organizaciones del Estado y 54 (23%) responden a otro tipo de Organización de la Sociedad Civil (diferentes de los CJyP)<sup>13</sup>. En adelante, nos referiremos sólo a las experiencias relevadas durante 2012, (ver Figura 2 y Tabla 1) Como ya se mencionó, se trata de experiencias asentadas en el Norte Provincial. En las Tabla 3 y Figura 3 se puede observar la distribución de las mismas según tipo de organización en la que se asientan y Departamento de origen, respectivamente.

### **Los sentidos de la participación**

Compartimos algunos de los relatos recuperados de los protagonistas de las experiencias relevadas y las discusiones del Seminario EPICOM en torno a las mismas:

*“La participación ha sido el motivo y el motor de estos lugareños para dar los primeros pasos en el reconocimiento de sus derechos, invisibilizados por la municipalidad. Entendida ésta como un derecho para el ejercicio de democracia.” (Relato de un miembro de una experiencia de salud comunitaria)*

*“La participación con alegría de la gente es lo que permite que este espacio exista y sobreviva en el tiempo, es la energía de este lugar, sino no tendría sentido estar.” (Relato de un miembro de una experiencia de salud comunitaria)*

*“La participación entendida como encuentro que permite la co-construcción de saberes en el intercambio con Otros, pensando en sujetos históricos, con sentimientos, racionales.” (Relato de un miembro del seminario permanente de epidemiología comunitaria)*

*“La participación tiene que ver con la lectura que hagamos de cada circunstancia porque la participación no es igual en todos lados, no hay algo homogéneo, cada lugar, cada pueblo, cada barrio tiene características propias que determinarán la forma de participación.” (Relato de un miembro del seminario permanente de epidemiología comunitaria)*

*“La participación va de la mano de la organización en un proyecto común. Un indicador de la misma podría*

13 Para la clasificación de las experiencias según el tipo de organización en la que se asientan se ha seguido la propuesta (adaptada) de Delgado y De Piero (2001), en Organizaciones de la Sociedad Civil y las Organizaciones del Estado. Se separó a los CJyP del resto de las Organizaciones de base territorial en reconocimiento a sus características diferenciales, atendiendo a que siendo la mayoría de las organizaciones presentes en la muestra relevada, estas características podían ser puestas de relieve.

ser el grado de participación de cada actor en el territorio. ¿Cuáles son los espacios de la comunidad? La infraestructura de salud no está pensada en abordajes colectivos, sino individuales.” (Relato de un miembro del seminario permanente de epidemiología comunitaria)

“La discusión da idea de participación, si no se traduce en algo concreto, sólo es una palabra trampa de la democracia. Por eso esto se convierte en un indicador esencial, el poder hacer.” (Tognoni participando del seminario permanente de epidemiología).

Algunas de las modalidades de participación identificadas por los miembros de las experiencias de salud comunitaria relevadas han sido:

- Participación momentánea en alguna actividad.
- Participación en la toma de decisiones.
- Participación en la organización de actividades.
- Participación en la visibilización de problemas.
- Participación en la toma de la palabra.
- Participación en procesos de autonomía.
- Participación en alguna red.

Los relatos acerca de la participación comunitaria recuperados de las experiencias de salud señalan la posibilidad de avanzar en la resolución de los problemas, brindando en ocasiones a la comunidad autosuficiencia e independencia, aumentando su nivel de autonomía, elevando los niveles de organización y conciencia. En algunos casos, como se ha visto, el proceso de participación se produce a partir de hechos socio-políticos, reconocidos como situaciones de crisis que exponen a las comunidades, y las deja fuera de un sistema regido por las leyes del mercado. La participación considerada como medio de construcción de ciudadanía, implica el ejercicio concreto de derechos a partir de la construcción de representaciones y saberes acerca del derecho a la salud. Su aplicación práctica ha oscilado entre la participación como medio para obtener objetivos comunes, como fin en sí misma, o como proceso democrático.

### **Temáticas abordadas y actividades que se llevan a cabo: aportes para una agenda de prioridades en salud**

Las temáticas priorizadas en la tarea de las organizaciones/experiencias relevadas da cuenta de una mirada integral de la salud, centrada en los determinantes sociales. Marca una agenda de problemáticas generalmente ausente de las preocupaciones tradicionales del sistema de salud, sin las cuales, sin embargo, es imposible pensar en salud como derecho (Tabla 4).

Acorde a ello, las acciones implementadas para abordarlas son múltiples y se llevan a cabo en diversos ámbitos: espacios de atención a la salud, acompañando a personas en domicilios particulares, en espacios públicos, al interior de espacios organizativos, etc., dando cuenta de procesos de acción colectiva, organización y exigibilidad

de derechos (Tabla 5). A los fines de graficar las acciones desde la perspectiva que se viene planteando, se han clasificado según sean de Prevención o Promoción de salud (Tabla 6 y Figura 4). La mayoría de las experiencias desarrolla acciones de prevención, más de la mitad de las mismas implementa actividades de promoción, existiendo también actividades de asistencia a la salud. Resalta la alta proporción de experiencias que realizan acciones de promoción de salud. Acompañado del relato de los actores, este análisis deja evidenciado que, en muchos casos, las experiencias han surgido en respuesta a alguna problemática puntual y que luego han reorientando sus objetivos hacia temáticas que involucran a la comunidad y representen situaciones de vulnerabilidad de derechos, planteando temas y actividades que marcan avances importantes en materia de goce de Derechos Humanos y prácticas de ciudadanía. El recorrido por las experiencias relevadas permite visualizar que hay una agenda de temas emergentes que están siendo señalados y abordados desde los espacios territoriales, marcando un camino a seguir a quienes tienen la responsabilidad de garantizar el acceso al derecho a la salud.

### **En el camino de la conformación de redes: articulación con otras organizaciones de la comunidad**

Recuperando uno de los propósitos del Seminario EpiCom, el de “conformar una red colaborativa de proyectos investigativos en salud”, se indagó si las experiencias trabajan con otras organizaciones y, en caso afirmativo, con cuáles de ellas, con el sentido de contribuir en el fortalecimiento de esos vínculos en vista de construir una red de contacto. La Figura 5 expresa la idea de que las instituciones ubicadas a la izquierda son con las que mayor frecuencia articulan las experiencias. Por el contrario, las que se encuentran sobre la derecha representan las que menos se articulan y, por último, las que se encuentran ubicadas por debajo de la balanza responden a las instituciones que solo han sido nombradas en una oportunidad. Se intenta así una aproximación a los principales puntos de contacto y vinculación entre los diferentes actores de una comunidad, reflejando el trazado de una red aún invisibilizada. Las tablas 7 y 8 exponen la proporción en que se relevaron articulaciones y el tipo de organización que las sostiene.

Finalmente, en las tablas 9 y figura 6 se evidencia que estas experiencias se dirigen a amplios grupos de población, tal como es posible de imaginar acorde a las temáticas que abordan y las acciones que desarrollan.

### **A modo de conclusiones provisionarias**

Como ya se mencionó, EPICOM pretende ser una expresión de autonomía y democracia, a través de la participación ciudadana organizada en salud, para detectar prioridades, definir estrategias de lucha y reconocer derechos vulnerados. Tal participación tiene la intención de generar

puntos de encuentro e intercambio por todos quienes compartan los mismos objetivos, construir caminos solidarios que promuevan transformaciones en aquellas situaciones que determinan desfavorablemente la vida de las personas. Asimismo, esta participación incorpora la idea de vigilancia de la realidad operando a través del monitoreo de los “eventos centinelas” (muchas veces naturalizados) como los cruces de los factores de riesgo y vulnerabilidad a los cuales una comunidad está expuesto; o dicho de otra manera detectar los determinantes de los derechos de salud y de sus violaciones. El desafío planteado es el de traducir el/los problema/s en acciones que pueden tener continuidad, proyectos que se pueden compartir entre los actores involucrados (la agenda se debe construir sobre proyectos en vez de declaraciones generales). Hemos estado trabajando sobre mapas–escenarios de participación; para cerrar estas reflexiones, tomamos nuevamente palabras de Gianni Tognoni que invitan y esperan:

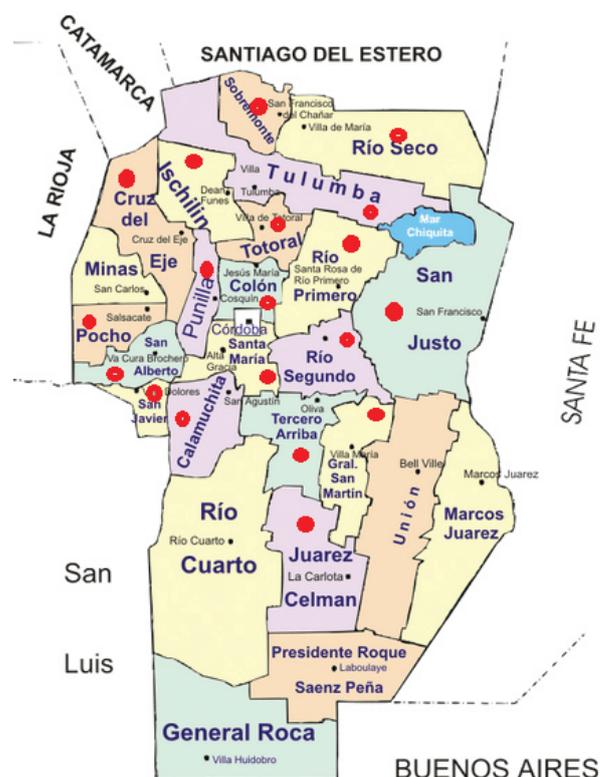
*“Habría que hacer un mapa de la participación, las ausencias de derechos de participación, las distintas maneras de participación; dan la idea de que siempre se puede hacer algo. No condenarse al pesimismo presente en eso de “participa–no participa. Todas las denuncias de no participación confirman la no participación. No se trata de hacerse cargo de las áreas de no participación, sino de identificar las áreas de participación necesarias y posibles. Los derechos sólo pueden proclamarse si se da la idea de hacerse cargo” (Tognoni, 2012)*

## BIBLIOGRAFÍA

- ASE, IVÁN. La Descentralización de Servicios de Salud en Córdoba (Argentina): Entre la Confianza Democrática y el Desencanto Neoliberal. Salud colectiva [online]. 2006, vol.2, n.2, pp. 199-218. ISSN 1851-8265
- CHUIT R, IGLESIAS M. Modelos Provinciales de Salud. Series Seminarios Salud y Políticas Públicas. CEDES. 2004. Buenos Aires.
- CZERESNIA, D. “El concepto de salud y la diferencia entre promoción y prevención”, en: Czeresnia D. y Machado de Freitas C. (org.), Promoción de la Salud. Conceptos, reflexiones, tendencias. 2006. Buenos Aires: Lugar Editorial, p. 47-64.
- FIRPO PORTO M., PIVETTA F. Por uma promoção da saúde emancipatória nos territórios urbanos: a proposta do laboratório territorial de Manguinhos. En: Czeresnia, DINA; FREITAS CARLOS MACHADO DE. Promoção da saúde: conceitos, reflexões, tendências. Rio de Janeiro, Ed. Fiocruz, 2009, 2ª edición: 207-229.
- GARCÍA DELGADO D., DE PIERO S. (2001), Articulación y relación Estado–Organizaciones de la Sociedad Civil. Modelos y prácticas en la Argentina de las reformas de segunda generación. . FLACSO. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- MARCHIORI BUSS P. Una introducción al concepto de promoción de la salud, en Czeresnia D. y Machado de Freitas C. (org.), Promoción de la Salud. Conceptos, reflexiones, tendencias. 2006. Buenos Aires: Lugar Editorial, p. 19-46.
- REPETTO, F. Descentralización de la salud pública en los noventa. Una reforma a mitad de camino. Documento 55 Octubre de 2001
- TOGNONI G. “Epidemiología Comunitaria”, en Salud y Sociedad. Movimiento por un Sistema Integral de Salud, 1991(8), Nº 21. Córdoba.
- (editor), Manual de Epidemiología Comunitaria. 1997. Ecuador: Edición CECOMET.
- Epidemiología Comunitaria: Herramienta para la democracia, en: Cuadernos para la Emancipación Salud y Educación. 2009:48-55. Disponible en: <http://www.emancipacionsye.com.ar/epidemiologia-comunitaria-herramienta-para-la-democracia-gianni-tognoni-616> (En línea, abril 2009).
- Entrevista realizada en el Observatorio de Prácticas en Derechos Humanos. 2011, Mayo. <http://observatoriodepracticasenddh.seu.unc.edu.ar/>
- Conferencia: ¿Cómo incide la situación mundial actual en la construcción de indicadores de Epidemiología Comunitaria? Pabellón Argentina. Córdoba, Argentina. Noviembre de 2012. Mimeo.

## EL DERECHO A LA SALUD EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA: UNA MIRADA COLECTIVA CONSTRUIDA DESDE LA PARTICIPACIÓN.

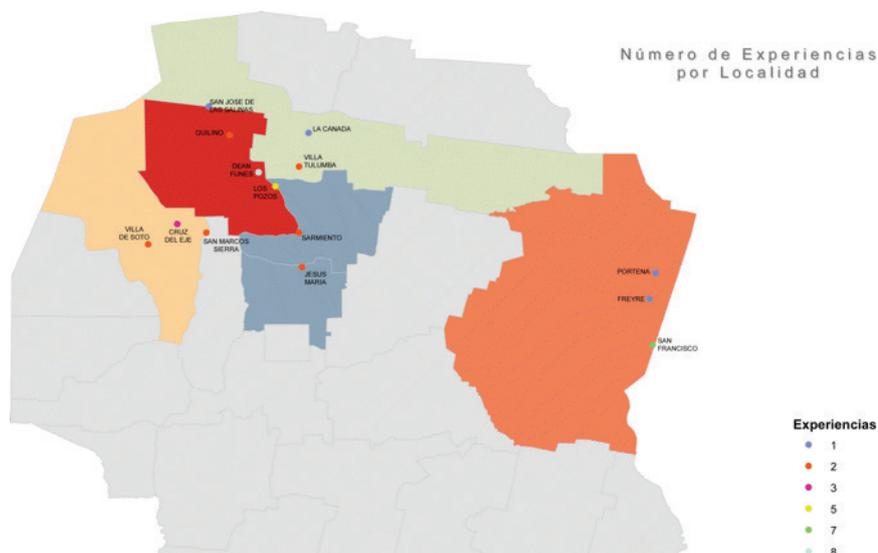
**Figura 1:** Relevamiento de experiencias de salud comunitaria en la Provincia de Córdoba: Departamentos en los que se ha relevado al menos una experiencia, 2009-2012.



**Tabla 1:** Relevamiento de experiencias de salud comunitaria en la Provincia de Córdoba: Departamentos y localidades de origen de las experiencias relevadas durante 2012 (norte provincial)

Departamento	Localidades	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido
Colón	Jesús María, Colonia Caroya	2	4,9	4,9
Cruz del Eje	Cruz del Eje, Villa del Soto, San Marco Sierras	8	19,5	19,5
Ischilín	Dean Funes, Ischilín, Los Pozos, Quilino	15	36,6	36,6
San Justo	San Francisco, Freyre, Porteña	9	22,0	22,0
Totoral	La Cañada, Sarmiento	2	4,9	4,9
Tulumba	Villa Tulumba, San José de las Salinas	3	7,3	7,3
Sin Datos		2	4,9	4,9
<b>Total</b>		<b>41</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

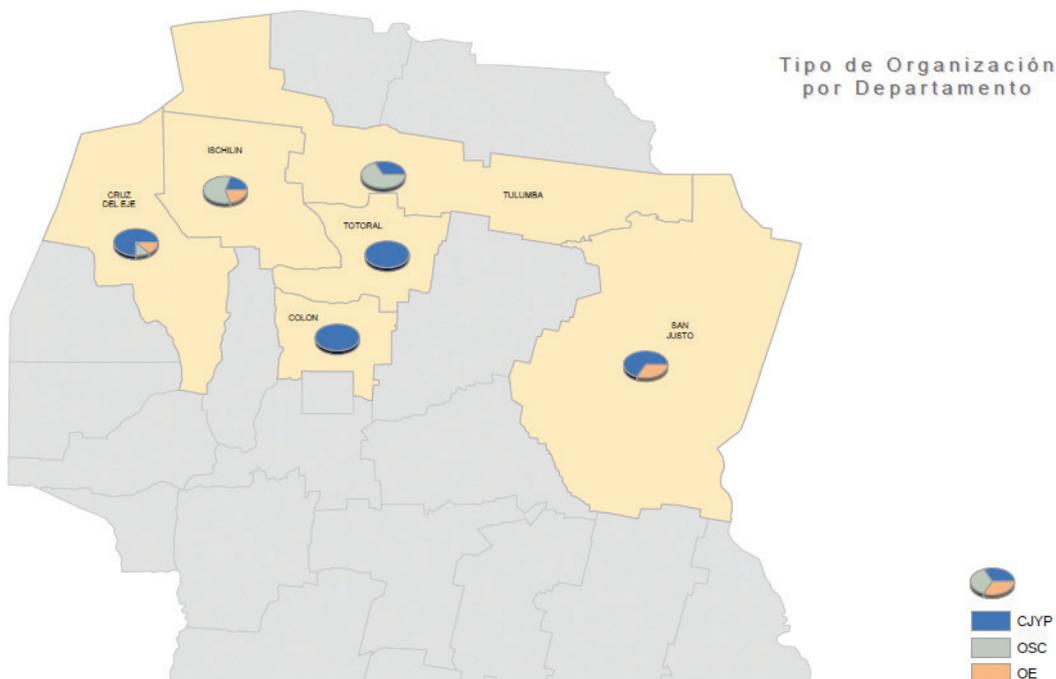
**Figura 2:** Relevamiento de experiencias de salud comunitaria en la Provincia de Córdoba: experiencias relevadas durante 2012 según localidad y departamento en que se asientan.



**Tabla 3:** Relevamiento de experiencias de salud comunitaria en la Provincia de Córdoba: tipo de organización que sostiene las experiencias relevadas durante 2012 (norte provincial)

<b>Tipo de Organización</b>				
<i>Tipo de Organización</i>	<i>Frecuencia</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje válido</i>	<i>Porcentaje acumulado</i>
CJyP	21	51,2	51,2	51,2
OE	7	17,1	17,1	68,3
OSC	13	31,7	31,7	100,0
Total	41	100,0	100,0	

**Figura 3:** Relevamiento de experiencias de salud comunitaria en la Provincia de Córdoba: distribución de las experiencias relevadas durante 2012 según tipo de organización que sostiene las experiencias y Departamentos de origen.



**Tabla 4:** Relevamiento de experiencias de salud comunitaria en la Provincia de Córdoba, año 2012: temas problemas abordados.

<i>Temas / problemas trabajados</i>	<i>Número de experiencias que abordan este tema*</i>
Prevención de patologías emergente-reemergentes prevalentes, cáncer	22
Salud mental, autoestima,	21
Alimentación- nutrición	27
Desocupación y trabajo	12
Problemas ambientales	10
Problemas de zonas rurales	11
Derechos sexuales y reproductivos	11
Alfabetización	12
Violencia	8
Consumo problemático de sustancias	9
Salud bucal	8
Problemáticas de Género	7
En menor proporción, se han trabajado también: derecho de los niños/as; producción, huerta y microemprendimiento, cultura, arte; recuperación de la salud; ciudadanía; primeros auxilios	

**Nota:** Cada experiencia aborda diversas temáticas.

**Tabla 5:** Relevamiento de experiencias de salud comunitaria en la Provincia de Córdoba, año 2012: acciones implementadas

<i>Acciones implementadas</i>	<i>Número de experiencias que implementan esta acción*</i>
Consejería, espacios de acompañamientos, asesoramiento en diversas temáticas ( salud sexual y reproductiva, violencia, consumo problemático de sustancias)	<b>13</b>
Actividades de seguimiento en salud (control de niño sano, control de embarazo, vacunación, control nutricional, etc.):	<b>23</b>
Actividades recreativas (caminatas actividades deportivas festivas, etc.):	<b>29</b>
Actividades de prevención (tales como charlas informativas, talleres, salas de espera en acción, campañas, etc.)	<b>27</b>
Acciones de intervención en el espacio público (plaza, calle, barrio, escuela, centro de salud, etc.)	<b>12</b>
Acciones tendientes a exigir derechos básicos (tales como agua, transporte, educación, salud infraestructura etc.)	<b>12</b>
Conformación de espacios socio organizativos (grupo de promotores, asambleas comunitarias, copa de leche, comedores, etc.)	<b>14</b>

**Nota:** Cada experiencia implementa diversas acciones.

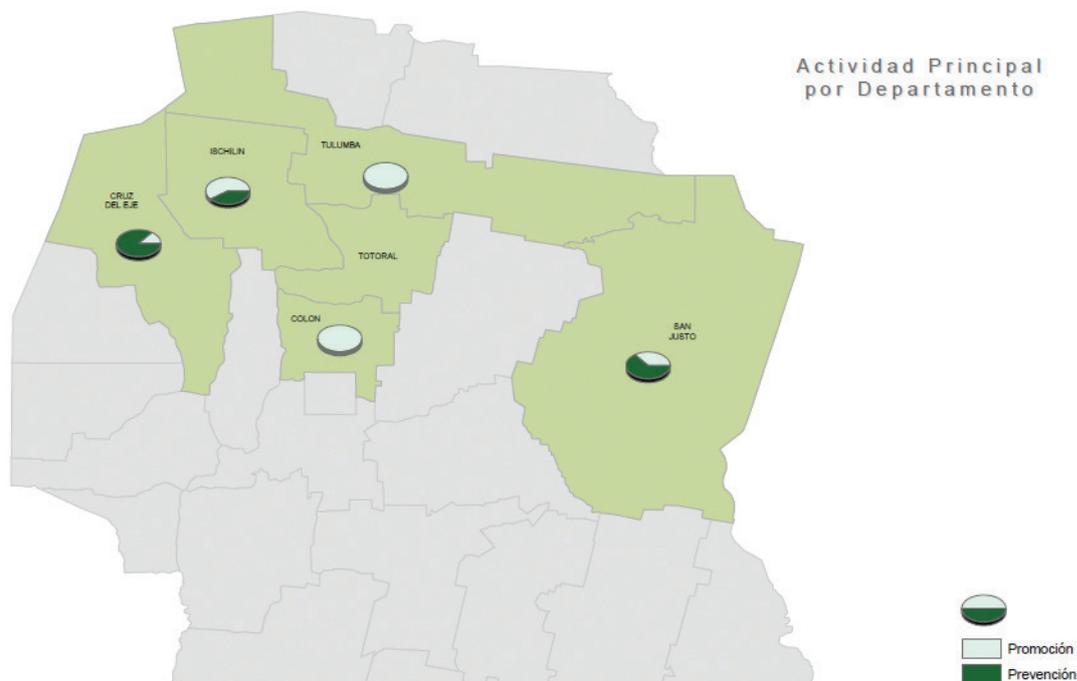
**Tabla 6:** Relevamiento de experiencias de salud comunitaria en la Provincia de Córdoba, año 2012: clasificación de las acciones implementadas según sean de prevención o promoción de salud.

<b>Tipo de Actividad (Respuestas Múltiples)</b>				
		<i>Respuestas</i>		<i>Porcentaje de casos</i>
		<i>Nº</i>	<i>Porcentaje</i>	
Actividad	Prevención	25	54%	75%
	Promoción	21	46%	63%
Total		46	100%	139%

**Tabla 7:** Relevamiento de experiencias de salud comunitaria en la Provincia de Córdoba, año 2012: articulación con otras experiencias / instituciones.

<b>¿Articula con otras Instituciones?</b>		
	<i>Porcentaje</i>	<i>Porcentaje válido</i>
<b>Si</b>	68,3	77,8
<b>No</b>	19,5	22,2
<b>Total</b>	87,8	100,0
<b>Sin Datos</b>	12,2	
<b>Total</b>	100,0	

**Figura 4:** Relevamiento de experiencias de salud comunitaria en la Provincia de Córdoba: distribución de las experiencias relevadas durante 2012 según tipo de actividad que realizan (promoción – prevención)



**Figura 5:** Relevamiento de experiencias de salud comunitaria en la Provincia de Córdoba, año 2012: imagen de la articulación entre instituciones.



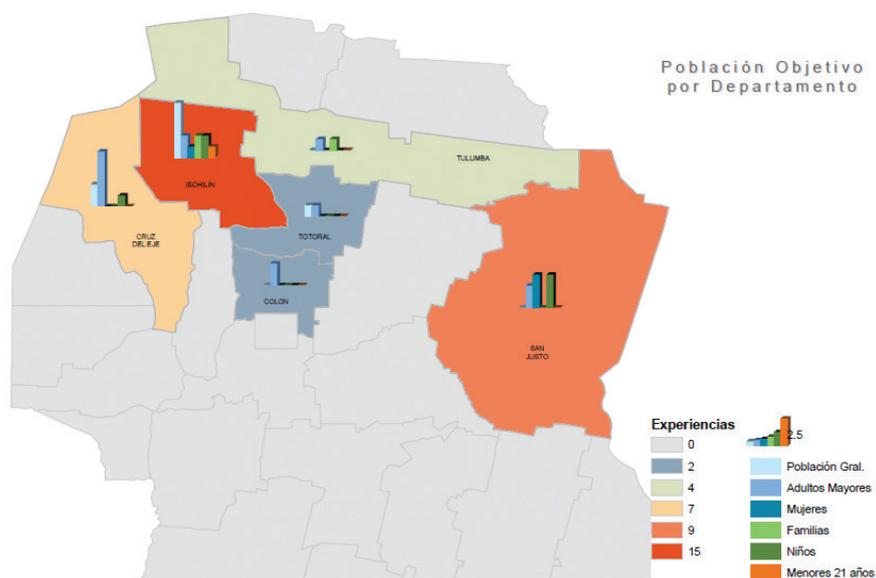
**Tabla 8:** Relevamiento de experiencias de salud comunitaria en la Provincia de Córdoba, año 2012: articulación con otras experiencias / instituciones según tipo de organización que sostiene la experiencia de salud comunitaria.

Tipo de Organización según articula o no con otras						
	CJyP		OE		OSC	
	Recuento	% del N total de columna	Recuento	% del N total de columna	Recuento	% del N total de columna
<b>Si</b>	13	62%	6	86%	9	69%
<b>No</b>	6	29%	1	14%	1	8%
<b>Total</b>	19	100%	7	100%	10	100%

**Tabla 9:** Relevamiento de experiencias de salud comunitaria en la Provincia de Córdoba, año 2012: población destinataria de las actividades relevadas.

Población Objetivo		
	Porcentaje	Porcentaje válido
<b>Población general</b>	22,0	24,3
<b>Adultos Mayores</b>	31,7	35,1
<b>Mujeres</b>	9,8	10,8
<b>Familias</b>	7,3	8,1
<b>Niños</b>	14,6	16,2
<b>Mujeres Embarazadas</b>	2,4	2,7
<b>Mujeres y Varones hasta 21 años</b>	2,4	2,7
<b>Total</b>	90,2	100,0
<b>Sin Datos</b>	9,8	
<b>Total</b>	100,0	

**Figura 6:** Relevamiento de experiencias de salud comunitaria en la Provincia de Córdoba, año 2012: Población destinataria de las acciones implementadas.



## PRODUCCIÓN DE INFORMACIÓN PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: OBSERVATORIO DE SALUD MENTAL Y DERECHOS HUMANOS EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA OBSERVATORIO DE SALUD MENTAL Y DERECHOS HUMANOS<sup>12</sup>

### Presentación

El Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos, perteneciente a la Mesa de Trabajo Permanente en Salud Mental y Derechos Humanos, nace de la necesidad de contar con un sistema de información que permita conocer la transformación de los servicios de salud mental en la provincia de Córdoba a partir de la sanción de la Ley Provincial 9848 de Salud Mental en el mes de octubre de 2010.

Una vez logrado este objetivo legislativo, se pretende monitorear la gestión con la formulación de los siguientes interrogantes:

¿A través de qué indicadores medir, evaluar y monitorear si la producción de los servicios de salud mental se llevan adelante desde la perspectiva del enfoque de derechos sancionada en ambas leyes? (Provincial 9848 y Nacional 26.657)

¿Cuáles son los indicadores que la ciudadanía debe reclamar a los fines de monitorear el cumplimiento de dichos compromisos?

¿Cómo utilizar esta información con el propósito de incidir en la agenda, el financiamiento, el desempeño y los resultados de la política de salud mental, teniendo a la vista el ejercicio o ampliación de los derechos de ciudadanía?

La puesta en marcha del Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos permite analizar las políticas y programas de salud mental desde la perspectiva de los Derechos Humanos y avanzar en el monitoreo de la producción de los servicios de salud mental.

La nueva Ley Nacional de Salud Mental, Ley 26.657 - Derecho a la protección de la salud mental, sancionada el 25 de noviembre de 2010 y promulgada el 2 de diciembre de 2010, implica un cambio de paradigma en la salud mental. Amplía los derechos de las personas con padecimiento mental, otorga garantías para

su protección y modifica las estrategias de abordaje. Promueve la creación de dispositivos alternativos como casas de convivencia y hospitales de día y modifica el Código Civil para impedir las internaciones de personas por su "peligrosidad".

La Ley Provincial 9848 de Salud Mental, sancionada recientemente en la provincia de Córdoba, intenta dar respuesta a históricas deficiencias del sector. Además de ampliar la protección de las personas con padecimiento mental, promueve la des-centralización de los servicios de salud mental, la inclusión de los mismos en los servicios locales de salud y la creación de una extensa red de dispositivos que permitan la transformación institucional.

### ¿Para qué un Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos?

El problema que enfrenta la institucionalidad estatal argentina es que existe un serio déficit de información no solamente en el momento de evaluar un resultado, sino ya al momento de diseñar la política. El Estado argentino no cuenta con información suficientemente desagregada o actualizada. Es extraño o excepcional que el sector público esté en condiciones de aportar una base de datos actualizada, confiable y dinámica al momento de tomar o rever decisiones estratégicas.

Se necesita información no sólo desagregada y confiable, sino actualizada dinámicamente. La debilidad del Estado argentino en esta cuestión es de tal magnitud, que el presupuesto con el que se debe abordar la definición de prioridades y planificación de intervenciones es que se enfrentará una seria falencia de información, no ya para adecuar dinámicamente las acciones a la realidad, sino para contar con una planificación original mínimamente pertinente. La información es un tema estratégico. Además, el problema de la información no está solamente ligado a la eficacia y a la eficiencia estatal sino también al de la transparencia de la gestión pública.

Para diseñar políticas públicas adecuadas que permitan mejorar la implementación de los derechos consagrados por las normas constitucionales e internacionales, resulta fundamental la existencia de un sistema de información que permita identificar avances, dificultades y oportunidades existentes en las distintas regiones de la provincia. Las estadísticas oficiales de hechos vitales, salud y educación son difundidas en el mejor de los casos con un año de atraso. La información de indicadores de salud

1 Página del Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos [www.monitoreosmyddhh.com.ar](http://www.monitoreosmyddhh.com.ar)

2 Conformar el Observatorio: Mesa de Trabajo Permanente en Salud Mental y Derechos Humanos, Cátedras Estrategias de intervención comunitaria y Psicología Sanitaria B de la Facultad de Psicología, Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Escuela de Ciencias de la Información, docentes, alumnos y egresados de la Facultad de Psicología, CEPRAM (Centro de Promoción del Adulto Mayor) NEPSICO (Núcleo de Estudios Psicosociales y comunitarios de la Facultad de Psicología) PIEMG – CIFYH, PRO.CON.VI (Programa de Extensión en promoción de la convivencia en instituciones educativas)

por su nivel de desagregación no permite conocer las realidades locales.

Es posible constatar la falta de información sobre las medidas tomadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones del Estado en lo relativo a políticas y programas de salud mental. Asimismo preocupa la falta de información sobre los recursos económicos, humanos y de infraestructura con que cuentan las instituciones de salud mental.

Aún cuando no se cuenta con información local precisa y confiable, el diagnóstico del que partimos es que la provincia de Córdoba comparte la realidad descrita por organismos internacionales: los recursos se concentran en unidades monovalentes, las personas internadas representan un mínimo porcentaje del total de la población que requiere servicios y consumen aproximadamente el 90% del presupuesto del sector.

Nuevos problemas (violencia, geriatrización de los psiquiátricos, adicciones), con prevalencia creciente, se desarticulan del campo y se atienden de modo fragmentado. Las estrategias diseñadas desde los marcos locales, con participación de la comunidad, son aisladas e insuficientes.

### **La construcción de indicadores de Derechos Humanos en Salud Mental**

Desde el Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos se ha diseñado una matriz de indicadores con el objetivo de monitorear, a través de los mismos, el cumplimiento de las leyes de salud mental. El punto de partida para la tarea de construcción de indicadores en materia de Derechos Humanos es el conocimiento y la comprensión del significado y el contenido de cada derecho y del alcance de las obligaciones del Estado respectivas, a partir del derecho internacional de los Derechos Humanos. Por lo tanto, la caracterización del derecho a la salud mental es central en esta elaboración.

Los indicadores de Derechos Humanos se establecen con la pretensión de medir, monitorear y evaluar las políticas públicas, la producción de servicios y la conducta de los funcionarios públicos. Señalan el grado en que los actores estatales cumplen su obligación de proveer los mecanismos que garanticen la satisfacción de los derechos esenciales de las personas. Se diferencian de otros indicadores porque se derivan del marco normativo internacional de Derechos Humanos, vigilan su cumplimiento y son el modo operacionalizado en que los responsables deben rendir cuentas.

Para analizar hasta qué punto un efector de salud mental ajusta su gestión a la realización de éste derecho, es necesario contar con indicadores de Derechos Humanos que permitan monitorear y evaluar las acciones y los resultados.

Los indicadores de Derechos Humanos para la gestión de los servicios de salud mental deberían tener las siguientes características: ajustarse a la normativa del estado en materia de Derechos Humanos, asociarse al goce de un derecho por parte de la población, evaluar el servicio en

relación con su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad, y tomar en cuenta los principios de no discriminación e igualdad, la transparencia, la rendición de cuentas, entre otros.

La metodología seleccionada para cumplir con los objetivos del Observatorio fue, en una primera etapa, elaborar una matriz de indicadores que tienen por objetivo proporcionar información sobre las líneas y acciones estratégicas mediante las cuales se aplican las políticas. Con ellos se intenta medir el grado de realización de las actividades necesarias para alcanzar algunos progresos realizados en el transcurso del tiempo. Su fin es medir la realización progresiva de un derecho o los esfuerzos realizados por la gestión para proteger el derecho a la salud mental y desarrollar valoraciones de las políticas y de los desarrollos institucionales desde la perspectiva de los Derechos Humanos .

La matriz de indicadores incluye, entre otras, las siguientes variables y dimensiones: La formulación e implementación de las políticas de salud mental, cambios en las posiciones y estrategias de los actores involucrados, efectos sobre la población afectada, Derechos Humanos afectados, recursos financieros, recursos humanos, capacidades estatales (políticas y administrativas), puesta en marcha de dispositivos, determinantes subyacentes de la salud/salud mental, participación, accesibilidad, mecanismos de exigibilidad, vulnerabilidad política y estudios epidemiológicos sobre malestar psicológico.

### **El Observatorio en Salud Mental y Derechos Humanos**

Utilizamos la figura del Observatorio haciendo referencia a la denominación bajo la cual nos agrupamos un número de personas, docentes, cátedras y organizaciones con el objetivo de impulsar o vigilar un proceso, una política o un actor específico. El término refiere a una entidad que, sin ser la responsable directa de una política, la observa o evalúa desde fuera; en este sentido, el término 'observatorio' connota distancia de la figura gubernamental, que inyecta autonomía y cierto nivel de imparcialidad a las observaciones.

El Observatorio en Salud Mental y Derechos Humanos pretende dar cuenta de las transformaciones que van a ocurrir a partir de la sanción de la Ley 9848 en la provincia de Córdoba, para lo cual se requiere de datos cuantitativos y cualitativos que muestren un panorama general y específico de las diferentes estrategias y abordajes en salud mental pero también de las violaciones a los Derechos Humanos que se puedan estar cometiendo.

#### **Los objetivos del Observatorio son:**

- Introducir una perspectiva transversal de la salud mental a través de la incorporación de problemáticas emergentes (adicciones, violencia, gerontopsiquiatría, etc)
- Identificar la disponibilidad y déficit de información en salud mental.

- 
- Dar seguimiento a los cambios en el tiempo en los servicios de salud mental a partir de la implementación de la Ley.
  - Analizar el efecto e impacto de las transformaciones en salud mental.
  - Producir una matriz de indicadores que permita monitorear y evaluar el impacto de las transformaciones en salud mental.
  - Producir nuevos conocimientos en salud mental y Derechos Humanos que contribuyan a la formulación de agendas sociales y políticas públicas.

El Observatorio también se propone como contraloría social de los programas, prácticas y prestaciones en salud mental. Un primer paso, ya descrito, es contar con información. Pero el éxito de esta contraloría se logrará con la posibilidad de articular diferentes estrategias de incidencia que van desde la intervención judicial, el monitoreo, la movilización, la sensibilización, la capacitación y las campañas de opinión pública.

La capacidad de estas estrategias de incidencia se relaciona directamente con su asunción como derecho ciudadano que refiere a la fiscalización de las acciones del Estado a los fines de que éste exprese los intereses públicos y aporte a la construcción de ciudadanía.



## SALUD MENTAL Y DERECHOS HUMANOS: UNA RELACIÓN INEXCUSABLE

### MESA DE TRABAJO PERMANENTE EN SALUD MENTAL Y DERECHOS HUMANOS<sup>1</sup>

#### El aporte del paradigma de Derechos Humanos a la definición del derecho a la salud mental

En los últimos años, los principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional de los Derechos Humanos ha fijado no solo las obligaciones negativas sino también, y de manera muy precisa, cuáles son las obligaciones positivas del Estado con respecto al cumplimiento del derecho a la salud y a la salud mental.

Esto significa que ha determinado no solo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer en orden a lograr la plena realización de todos los derechos, en especial los económicos, sociales y culturales.

En el campo de la salud, se ha definido este derecho como el derecho a un sistema de salud eficaz e integrado (Naciones Unidas, 2006), accesible para todos y que incluye:

- La atención de la salud dando respuesta a las prioridades nacionales y locales.
- La transformación de los determinantes subyacentes de la salud tales como el saneamiento adecuado, el agua potable y la educación en materia de salud.
- La garantía de accesibilidad para todos: ricos y pobres, grupos étnicos minoritarios y mayoritarios, los que viven en zonas urbanas y zonas rurales, y las comunidades desfavorecidas.
- La participación inclusiva, documentada y activa de la comunidad como un elemento esencial del derecho a la salud.
- La elaboración de un plan integral y no un conjunto de prácticas vinculadas con numerosas intervenciones verticales poco coordinadas para las diversas enfermedades.

Las políticas de salud deben tender a una cobertura universal, ya que los Derechos Humanos implican un reconocimiento universal de acceso a ciertos bienes y servicios, trato y garantías de protección. Las únicas políticas selectivas aceptadas son aquellas que están orientadas a fortalecer la equidad, como instrumentos que permiten alcanzar esta universalidad.

Garantizar la admisión voluntaria, la privacidad, el derecho a recibir atención en la comunidad, a autorizar cualquier

tratamiento sobre la base de información previa y a recurrir a un tribunal independiente e imparcial que determine los resarcimientos a los eventuales daños producidos por los sistemas de salud, establece cambios en las relaciones entre el equipo de salud y los usuarios/as, promoviendo un trato menos asimétrico y más democrático. Todo lo anterior implica una ardua tarea de pensar nuevos conceptos y diseñar nuevos modelos de atención y de promoción de servicios.

En relación al derecho a la salud mental, la calidad de vida de las personas con padecimiento mental puede mejorar significativamente si la legislación y las acciones del Estado abordan las cuestiones de acceso a la atención y ampliación de derechos.

Esto es necesario y urgente, porque se han podido constatar importantes violaciones a los Derechos Humanos de las personas con trastornos mentales. Antes de las recientes sanciones de las leyes de salud mental, no se contaba con protección legal contra el tratamiento impropio y abusivo. En lo que se refiere al acceso a la justicia y al derecho de defensa, se observaban serias deficiencias. Las personas con padecimiento mental eran privadas de su libertad por tiempo prolongado sin respeto del debido proceso. Se las abandonaba en instituciones en malas condiciones y que no contaban con atención médica básica. No había garantía del consentimiento para el ingreso y frecuentemente se denunciaban graves hechos de violencia institucional que no eran debidamente investigados.

Un informe del CELS del año 2007<sup>2</sup> que investigó la situación de las colonias psiquiátricas en Argentina releva las violaciones a los Derechos Humanos descritas en el párrafo anterior. Las personas en los asilos psiquiátricos eran (y aún hoy son) sometidas a condiciones de vida indignas, así como a distintas formas de negligencia, abuso y malos tratos. Además, se encontró que las muertes en las instituciones psiquiátricas no son investigadas, situaciones de privación de la libertad en celdas de aislamiento, abusos físicos y sexuales, falta de atención médica, condiciones insalubres de alojamiento, ausencia de rehabilitación, tratamientos inadecuados y sobre-población. Este informe reinstaló el problema de la salud mental en la agenda política al denunciar la situación en las que estaban los pacientes internados y a partir de ahí se vuelve a constatar el vacío legal que ha existido

1 Colectivo de trabajadores/as de salud mental conformado en el año 2008 que trabajó por la sanción de la Ley Provincial de Salud Mental y que actualmente trabaja por su efectivo cumplimiento.

2 Informe "Vidas arrasadas. La segregación de las personas en los asilos psiquiátricos argentinos". CELS, Mental Disabilities Rights International, 2007. Buenos Aires, Siglo XXI

en torno a estos temas.

A partir de los incumplimientos y vulneración de derechos encontrados, es posible agrupar en tres cuestiones básicas los avances necesarios para garantizar el derecho a la salud mental. La primera de las cuales tiene que ver con la prohibición de discriminación. En general, los pacientes con algún padecimiento mental son etiquetados, están estigmatizados, se los considera irrecuperables y peligrosos. A las personas que han sido diagnosticadas en algún momento de su vida con un diagnóstico psiquiátrico y, como consecuencia, han sido internadas en instituciones psiquiátricas, se las discrimina y esto les produce dificultades para conseguir trabajo y para insertarse en la vida social y comunitaria. Por esto, la prohibición de discriminación por razones referidas al padecimiento mental es un aspecto central para la protección de las personas.

El otro punto es la protección de sus derechos al considerar que son grupos especialmente vulnerables, lo cual implica establecer mayores garantías. A las personas con padecimiento subjetivo siempre se las ha considerado personas con necesidades que deben ser asistidas, y no como sujetos de derecho, con posibilidad de decidir, de orientar y construir su propio proyecto de vida, tomar decisiones, manejar sus recursos y desarrollar sus capacidades. Se les restringen sus derechos civiles y políticos. Hasta hace muy poco los pacientes internados en instituciones psiquiátricas no votaban.

Una cuestión central para asegurar el derecho a la salud mental tiene que ver con la integración social y comunitaria, es decir con la posibilidad de establecer lazos sociales, no romper las relaciones con sus familias y con sus lugares de origen, poder insertarse y construir un proyecto. Este es el nudo central de la protección de la salud mental de las personas. La evolución del padecimiento mental depende de cómo han sido tratadas las personas que tienen este tipo de sufrimientos. La posibilidad de que se les respete su capacidad de decisión (o que se los asista para tomar decisiones en el caso de que sea necesario), que no sean aislados, que la comunidad los integre y les permita hacer lazos, implica un cambio de pronóstico en relación al desarrollo de la enfermedad. Los estándares internacionales identifican los derechos que deben ser garantizados en cuestiones de salud mental. En primer lugar, el establecimiento de instalaciones y servicios de salud mental de atención integral. Hasta ahora se ha separado a la salud mental de la salud biológica (como si eso fuera posible) creando instituciones sanitarias diferentes para su atención. Una atención integral e integrada implica romper con la visión sectorial del Estado y atender los problemas sociales de manera inter-sectorial. De aquí también, se deriva la prohibición de la creación de nuevos manicomios.

Es necesario garantizar el acceso a la atención de calidad en salud mental con personal idóneo, que implica la conformación de equipos inter-disciplinarios que tengan una mirada integral sobre la persona y no una visión reduccionista del problema, que solamente atienda la cuestión psiquiátrica desde una concepción biológica; la existencia de equipos inter-disciplinarios e inter-sectoriales en

el territorio, así como igualar los servicios de calidad de salud con salud mental. Es decir, no hay argumentos para sostener que primero es necesario tener médicos que se ocupen de la salud física y después un equipo de salud mental. Salud y salud mental deben estar equiparados.

Como ya se afirmara, las personas con padecimiento mental requieren del Estado protección especial, y por lo tanto es necesario el desarrollo de protecciones procedimentales sólidas, sobre todo con aquellas que tienen que ver con el consentimiento informado, el tratamiento voluntario y el cuidado de que si en algún momento es necesario, si hay un riesgo cierto, inminente, de algún tratamiento involuntario, que existan procedimientos para protegerlas.

Un principio fundamental en el derecho a la salud mental es establecer que las medidas terapéuticas que se prescriben a los pacientes tienen que ir en la dirección de ofrecer el ambiente menos restrictivo para su libertad. De aquí se deriva que las internaciones en salud mental son el último recurso, al igual que la sujeción física. Cualquier intervención que implique restricciones a la autonomía individual se debe definir y protocolizar, delimitando los alcances y riesgos que puedan generar. Por lo anterior, lo que se debe desarrollar es toda una red de dispositivos alternativos a la internación psiquiátrica.

Los trastornos mentales comprenden afecciones como la depresión y la ansiedad, las causadas por el abuso de consumo de alcohol y otras sustancias, así como otras enfermedades como la esquizofrenia. Estas afecciones representan el 13% del total de la carga de morbilidad mundial. Los organismos internacionales recomiendan, a partir de la constatación de estos datos, que por lo menos el 10% del presupuesto de salud sea destinado a programas y servicios de salud mental. Esta situación se incumple en la mayoría de los países.

Un conjunto de derechos básicos deben ser garantizados a los usuarios de los servicios de salud mental. Por un lado, la preservación de la identidad, grupo de pertenencia, genealogía e historia. Este aspecto es necesario remarcar porque, por ejemplo, hay pacientes psiquiátricos desde hace 30 años en las colonias que están indocumentados, que han perdido todo lazo con su comunidad de origen, y no se sabe quiénes son. Por otro, el derecho a la información y a la participación: recibir información adecuada y comprensible acerca de los derechos que puede ejercer y participar en todo el diseño de los servicios de salud mental.

Una de las mayores violaciones a los Derechos Humanos ocurre cuando se realizan internaciones involuntarias, por lo tanto es necesario garantizar un número importante de cuestiones frente a estas situaciones. En primer lugar, el derecho al acceso a la justicia, el tema de contar con un defensor técnico idóneo y gratuito desde el inicio del proceso. Hasta hace muy poco (y aun actualmente) las internaciones se realizaban con el consentimiento de las personas pero no se garantizaba que ese consentimiento sea plenamente comprendido, sino que el mismo tenía una resolución burocrática. Por lo tanto, lo que se debe garantizar es que las personas tengan la capacidad para dar ese consentimiento, el reconocimiento de la

capacidad legal y de la autonomía de la voluntad de la persona. También se debe asegurar el derecho a recurrir a decisiones judiciales, el derecho a tener audiencias personales con el juez, a ser debidamente informados, ser oídos y participar por sí mismos en el proceso, y el derecho a un plazo razonable de la internación.

Para concluir, ¿cuáles serían las cuestiones básicas que debe tener una política de salud mental garante de los derechos que, por el principio de equivalencia, debería ser aplicado por igual a todos los sujetos? Las políticas de salud mental deben constituirse en una política de Estado inscriptas en la tríada: Derechos Humanos, desmanicomialización y atención primaria de la salud. Para cumplir con lo anterior se debe:

- 1) Garantizar la conformación de una red de dispositivos alternativos -no manicomiales- en salud mental, en todo el territorio. La existencia de estas redes podría favorecer el tratamiento directamente en comunidad.
- 2) Transformar las viejas instituciones asilares, priorizar el primer nivel de atención en salud mental, y también la atención en los hospitales generales.
- 3) Lograr mecanismos de coordinación intersectorial e interjurisdiccional, a los fines de garantizar el sostén social necesario para las personas con padecimiento subjetivo.
- 4) Dotar de los recursos presupuestarios tanto a nivel provincial como municipal, consistente con la magnitud del esfuerzo que implica toda esta transformación y
- 5) Fortalecer los mecanismos regulatorios del Estado dirigidos tanto a controlar los efectores estatales como privados.

En relación al derecho a la salud mental, el Estado argentino ha realizado importantes avances al sancionar recientemente (noviembre, 2010) la Ley 26657, Derecho a la Protección de la Salud Mental. Este cambio de paradigma implica dejar de avasallar derechos (encierro manicomial) para lograr el respeto pleno de los mismos, evitando la segregación y la discriminación, y la contención social necesaria para la vida en comunidad. Por su parte, la provincia de Córdoba ha sancionado la Ley 9848, que avanza en la misma dirección.

### **La urgencia en la implementación de políticas de salud mental con enfoque de derechos: la situación en la provincia de Córdoba**

Hace ya más de dos años que como Mesa de Salud Mental y Derechos Humanos venimos reclamando, demandando y exigiendo la urgente implementación de las nuevas leyes de salud mental.

Su puesta en marcha apremia, hay prisa para su implementación. Desde la publicación del informe del CELS sobre la situación de la salud mental en Argentina han pasado ya cinco años. Como ya señaláramos se denunciaba allí las condiciones de vida a las que estaban sometidos un número inconcebible de personas. Es importante detenerse en el título de este informe, “vidas arrasadas”,

porque permite dimensionar el carácter de la demanda. En este estudio se documenta de manera minuciosa el grado de desmantelamiento en que se encontraban las instituciones de salud mental y el efecto devastador que las mismas producían sobre las personas allí internadas. En ese momento, volver a constatar esta “catástrofe humanitaria” movilizó a un gran número de trabajadores y usuarios, y logró que nos reencontráramos con nuestras mejores experiencias desmanicomializadoras y elaboráramos proyectos que finalmente se concretaron en la sanción de la Ley Provincial de Salud Mental 9848.

El contar con esta ley significa un cambio de época en nuestro campo. La ley crea nuevos sujetos de derecho, además de otorgarle nuevos derechos a estos sujetos históricamente vulnerados y vulnerables. Si bien estas ideas las venimos repitiendo, consideramos necesario volver a expresarlas porque sintetizan la transformación radical que este hecho ha implicado. Ya no hablamos de experiencias aisladas o de personas con necesidades a las que hay que asistir, sino que el Estado es el principal agente obligado a respetar, proteger, promover y garantizar derechos, todo lo cual no se reduce sólo a la re-estructuración de los servicios y a la superación del manicomio (que ya sería un avance más que significativo), sino a una transformación integral de acuerdo a los principios del enfoque de Derechos Humanos.

La aplicación de esta perspectiva requiere, en primer lugar, un Estado “ciego a las diferencias” lo que significa igual tratamiento ante la Ley. Todos podemos dar ejemplos de la estigmatización que sufren las personas con diagnóstico de enfermedad mental que terminan perdiendo derechos civiles básicos. En segundo lugar, y por ser un grupo que sufre este particular patrón de discriminación, se requiere del Estado acciones afirmativas de especial protección y estrategias para prevenir la vulneración de derechos.

Coincidimos en que la implementación de la ley requiere de un proceso gradual de ajustes y avances hacia un disfrute de derechos que siempre pueden ser mejorados. Sin embargo, y aun después de haberse sancionado la ley, este progreso no se ve en acciones concretas: ¿Cuánto se ha avanzado en garantizar la accesibilidad a los servicios de salud mental? No se han incluido nuevos trabajadores a las instituciones. Por el contrario, las personas que se jubilan o se retiran del Estado no son reemplazadas. Otro claro ejemplo de este “no progreso” es la disminución del presupuesto provincial para salud mental en los años posteriores a la sanción de la ley.

La mayoría de los usuarios de los servicios de salud mental se encuentran en una situación de desigualdad. Desde la sanción de la ley, ¿cuáles son las acciones de trato diferenciado que el Estado provincial ha llevado adelante para su reversión?

Todos conocemos lo pertinaz y persistente que es el proceso de estigmatización y el efecto negativo que el mismo tiene sobre la autoestima y sobre la capacidad de empoderamiento y de acción. ¿Cuáles son las campañas que se están llevando adelante para producir los cambios culturales necesarios que permitan restablecer la dignidad a estas personas?

No puede realizarse el ideal del ser humano libre sin el disfrute de las libertades civiles y políticas y sin ser liberado del temor a la miseria. ¿Cuáles son los acuerdos inter-sectoriales que se han establecido a los fines de avanzar en garantizar trabajo, vivienda, educación, etc. a estos grupos? La ley prevé la conformación de un Comité inter-ministerial que se ocupe de su atención integral. El mismo no ha sido convocado.

Los usuarios de salud mental que han participado con nosotros en nuestros reclamos han sido descalificados. Se nos acusa de “manipularlos” desconociendo su capacidad y el derecho que tienen a expresarse y ser escuchados. La ley hace un especial énfasis en la participación. ¿Cuáles son los mecanismos que se han diseñado para garantizar que la palabra de la comunidad de salud mental sea escuchada?

Nuestras propuestas van en la dirección de diversificar estrategias de atención que permitan brindar servicios que den cuenta de las particulares y diferentes situaciones del padecimiento subjetivo. Una única respuesta para todos no es una respuesta. Es un problema clínico-político que incluye el asegurar servicios de calidad, que lejos de desentenderse de las problemáticas intenta cuidar a los sujetos que demandan atención. En este sentido ¿cuáles son los avances en la creación de la red de dispositivos de salud mental? Desde la sanción de la ley no se ha creado ninguno.

Podríamos, así, seguir enumerando un listado de incumplimientos del Estado en este campo: no se garantiza la protección de la justicia, no se ha avanzado en la conformación de una red de atención comunitaria, no se ha apoyado a los municipios para que creen servicios en el primer nivel de atención, persiste la vulneración de derechos en la mayoría de las instituciones, todo lo cual indica que aun hay personas que sufren por sus vidas.

Volvemos al título de este apartado: ¿por qué es urgente la implementación de la Ley de Salud Mental? Porque es necesario que estos sujetos cuyas vidas han sido arrasadas puedan disfrutar de una vida plena de sentido y dignidad.

### **Hacia una gestión deliberativa de las políticas de salud mental**

Las recientes sanciones de las leyes Nacional y Provincial de Salud Mental que establecen derechos para las personas y obligaciones para el Estado habilita la posibilidad de reclamar el cumplimiento de esos compromisos. Ya no se trata de una concesión del poder político, sino de la obligatoriedad de establecer un programa de gobierno y hacerlo efectivo.

Esta nueva situación se convierte en una oportunidad y en un recurso para nuestra acción política y de las distintas organizaciones de la sociedad a los fines de exigir su cumplimiento.

Ante la omisión o la insuficiencia estatal, es necesario activar procesos participativos de toma de decisión de políticas públicas, impulsar reformas de los marcos institucionales y re-discutir la orientación de los servicios. Para llevar adelante estos procesos se deben fortalecer a

los actores sociales involucrados, participar en el diseño de propuestas concretas y articular múltiples estrategias de reclamo y denuncia.

En “regímenes de obediencias endeblés” como los nuestros, esto es, con poco apego al cumplimiento de las normas, la sanción de leyes no suele asegurar la efectividad de los derechos reconocidos. Esto obliga a utilizar todas las vías de reclamo disponibles y a ejercer un control permanente sobre el Estado para favorecer el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Pensar y diseñar estrategias para el cumplimiento de los Derechos Humanos en salud mental requiere de nosotros/as un esfuerzo de movilización. Contamos con las experiencias de otras organizaciones con una larga lucha por el respeto a los Derechos Humanos, entre otros el movimiento de mujeres, el movimiento de Derechos Humanos, el movimiento ambientalista, quienes han ensayado e impulsado múltiples estrategias, entre otras el monitoreo de políticas públicas, la incidencia en decisiones del Poder Ejecutivo, la negociación y las campañas de opinión pública.

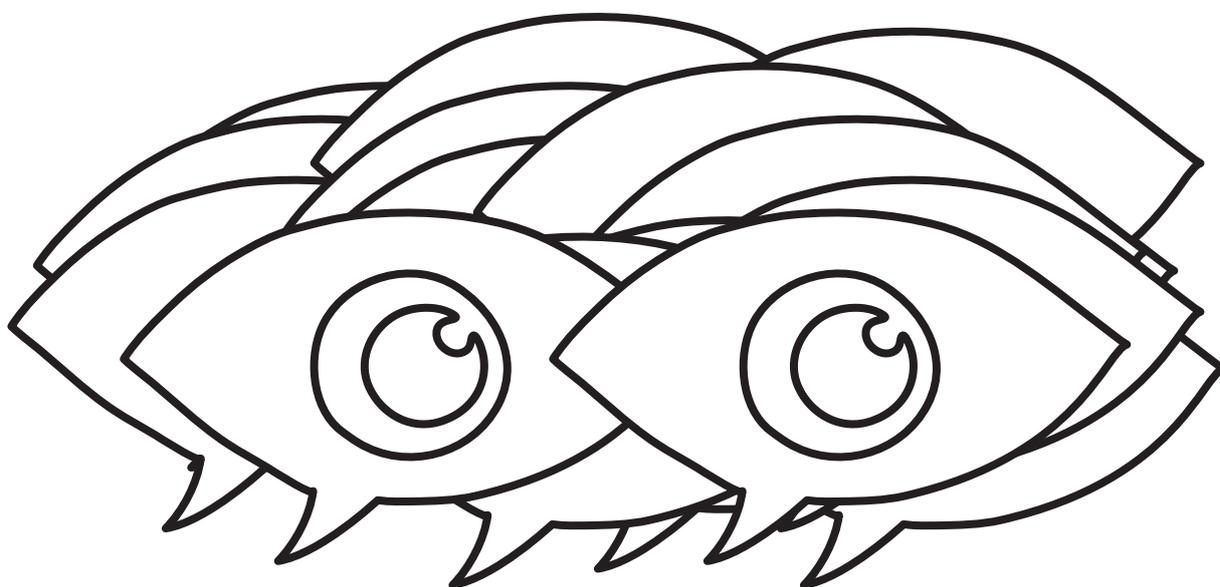
Como toda estrategia de reclamo de derechos tiene un claro sentido político, es necesario establecer alianzas estratégicas con múltiples actores (gubernamentales, no gubernamentales, locales e internacionales) o instancias (defensorías del pueblo, poder judicial, etc.), a los fines de disputar la instalación de los problemas en las agendas y el financiamiento de las políticas teniendo en vista la ampliación de los derechos.

Para transformar las deficiencias institucionales en las políticas públicas de salud mental se requiere complementar los procesos de movilización y activismo público con estrategias legales.

La pregunta que nos guía, entonces, es: ¿Cómo asegurar a los titulares de estos derechos algún poder de reclamo cuando por razones diversas, tales como la falta de planificación o de recursos, redundan en el incumplimiento de los compromisos asumidos en materia de salud mental? Aun con la sanción de las leyes queda por definir el contenido de las prestaciones y orientación de los servicios, garantizar la apertura de los que no existen, asegurar la continuidad y ampliación de los que ya existen y las vías de reclamo en caso de incumplimiento o de cancelación. La configuración final del contenido del derecho a la salud mental y de las características de los servicios ha quedado en manos del Ejecutivo. De ahí la importancia de incidir ahora sobre los gobiernos.

Como Mesa de Salud Mental y Derechos Humanos elaboramos un anteproyecto de ley y trabajamos para que el Poder Legislativo plasmará los derechos en una norma. En la actualidad, es tarea de la Mesa participar, incidir, monitorear y controlar al Ejecutivo a los fines que esta ley no sea sólo una declaración de buena voluntad. Es en este marco que nos proponemos organizarnos en una acción colectiva que nos permita construirle garantías al cumplimiento del derecho a la salud mental.

## VOCES





## CUANDO TODO BRILLO POSIBLE TIENE QUE BRILLAR

Rodolfo Castro<sup>1</sup>

Siento la necesidad de escribir, la escritura es un botón invaluable dentro de mi persona, descubierta por golpes que regala la vida. Una vida no deseada pero forjada por uno mismo, a tal extremo que la vida deja de ser *vida*. Entrás a una realidad morbosa, la de sobrevivir en un sistema perverso, aniquilador, una máquina destructora del *Ser* (personas) y su entorno familiar. Quizás a más de una persona le parezca fuerte el contenido de este texto, más aun cuando la realidad se asemeja a la ficción. En este submundo la realidad no existe, no existe nada, nada más que el rótulo o membrete de *resocializar, rehabilitar, tratamiento*, etc. ¿Cómo? ¿Con qué herramientas? Si en esta institución *cárcel* reina el *amo* de la *verdad*, de una verdad incuestionable donde la generalidad de las normas y decretos amenaza continuamente con diluir la singularidad de las personas que encierra, aferrándose estos al único recurso legal (a medias) la *acción de habeas corpus*, acción que muere en un trámite de burocracia. ¿Saben por qué? Porque así lo marcaría, si alguien marcara una estadística de cuántas *acciones* entraron a los flamantes juzgados de Ejecución Penal y cuántas fueron resueltas más allá del trámite burocrático que al fin termina desgastando al interno. Se preguntarán cómo ocurre. Ocurre como en todo ámbito administrativo “la connivencia mutua” entre los juzgados de ejecución penal y la administración penitenciaria. Son ramas de un mismo árbol, las dos se necesitan para engrandecer su árbol llamado *Justicia*. ¿Cuántos internos -me incluyo y me pregunto- no vivirían la desidia y la exclusión social si en sus DNI figuraran los apellidos “Dalmaso”, “Falo”, “Carbonetti”, “Grassi” por citar algunos apellidos “ilustres” para una justicia contaminada por el poder político de turno? Uno de los más grandes anhelos de los componentes que nutren este informe, se basa en el espíritu de esclarecimiento para el lector desde otra óptica, más aun cuando la mirada que mira es de adentro y dejó de ser ciega.

Corría el año 1975 cuando Michael Foucault teorizaba sobre la fascinación que ejercía la cárcel y su sistema de encierro, afirmando que este componente se cimentaba en el hecho de que la cárcel, como institución por sí y en sí

misma, oficiaba la crueldad. Como se puede observar y se puede palpar, los años han pasado y su esencia no se ha modificado. No se ha modificado por innumerables factores que merecen otro análisis más detalladamente. Queda en evidencia que la compra de un patrullero trae más rédito político, (por citar un ejemplo) que la tan mentada resocialización de un interno, ¿por qué? Basta! Que alguien diga la verdad, que alguien supervise los consejos criminológicos. Nadie tiene derecho a juzgarnos de nuevo, no se puede hablar a espaldas de nadie y menos sin tener voz ni voto, el sujeto queda desnudo, solo ante una logia criminológica, se estaría violando el derecho a la defensa cuando se habla del sujeto o representante si este no se encontrarse presente, es praxis de este cuerpo colegiado (ojo me aferro al discurso) utilizar el decreto 344/08 publicado en el Boletín Oficial 22/05/08 como marco legal, avasallando la Constitución Nacional y por ende la ley 24660 por lo menos su espíritu. Sinceramente esta política penitenciaria no ayuda en nada si desde su alma relega la ley y a todos sus actores y su contexto social.

Con el respeto incuestionable que merecen los Derechos Humanos y su labor humanitaria, pero no alcanza y ¿saben por qué? Porque cuando se apersonan entra el maquillaje político, la higiene del pasillo central, las macetitas con sus floritas y todo brillo posible tiene que brillar.

Cuando la realidad no está en la marquesina, si no en sus habitantes que son personas, igual a todos, igual en lo humano, más allá de tratar de ocultar lo inocultable, la formación y sus ideologías militarizadas deja en claro que no existe tal *tratamiento*. Para cambiar esto se necesita de todos los actores, incluida la sociedad misma.

Cualquier visitante no institucionalizado, en su visita puede percibir y sentir el autoritarismo militarizado: seguro que será recibido con una actitud tosca de parte del agente, el semblante marcado demostrando autoridad, una autoridad innecesaria para gente que viene a colaborar y construir puentes a la inserción social, que nos hacen ver que hay perspectivas, que hay proyectos para vivir una mejor calidad de vida, con otras herramientas, que no sea la delincuencia.

Al comienzo de este texto manifiesto mi locura por la escritura, ahora razono, pienso, dialogo, cuando mi lenguaje era la violencia, hoy canalizo todo con democracia, estoy orgulloso de mí mismo, todo se lo debo al Taller de Periodismo, dependiente de la Escuela de Ciencias de la Información de la UNC, fue la llave que descubrió lo no institucional de mi persona.

1 Taller de Periodismo /ó/ Taller de Periodismo, Revista Mordaza Cero N° 5

## AMMAR Y EL TRABAJO, O EL TRABAJO DE AMAR DIALOGOS CON EUGENIA ARAVENA

Lucas Crisafulli

La Asociación de Mujeres Meretrices Córdoba (Ammar) nació en el año 2000 como respuesta al constante asedio y violencia por parte de la Policía a las trabajadoras sexuales, descubriendo que la organización es la fuerza y el motor para conseguir derechos para ese sector particular y para la sociedad toda, tiene como objetivo la defensa de sus derechos humanos.

Con ese objetivo, la organización comenzó a trabajar en Córdoba desde hace 13 años. "En esa época –recuerda la Secretaria General Eugenia Aravena- no teníamos ni dónde sentarnos, y nos juntamos porque vivíamos presas en los calabozos".

Desde el año 2010, la sede de Ammar Córdoba se encuentra en la calle Maipú 630, en la que tienen un aula-escuela que suma un espacio de alfabetización, un Jardín maternal cada vez más grande, además de enseñar peluquería, corte y confección y curso de maquillaje, entre otras de las actividades que desarrollan.

Hay, en la militancia de las chicas de Ammar, una lucha semántica por el reconocimiento de la dignidad de la trabajadora sexual, una búsqueda por la legitimación de una profesión que, desde sectores conservadores la condenan de inmoral, y desde algunos sectores del progresismo paternalista, como una degradación de lo humano. Podríamos decir que la política de Ammar es en 3D: **desclandestinizar** el trabajo sexual para otorgar mayores derechos a un sector históricamente postergado; **dignificar** el rol de la trabajadora sexual como persona autónoma que muchas veces elige su trabajo y **destotalizar** la mirada de que las trabajadoras sexuales pertenecen al mismo sector social.

Sonriente, demostrando que no hay militancia posible sin alegría; pero enérgica, echando por tierra el mito de la mujer como el sexo débil, dialogamos con Eugenia Aravena.

**El trabajo sexual, a pesar de ser una profesión anti-gua, siempre ha tenido ciertos cuestionamientos de índole moral. ¿Por qué crees eso? ¿Cuál es la posición de Ammar en relación a la autonomía de la persona?**

Pienso que existen parámetros culturales impuestos desde la colonización, en donde el sexo siempre ocupa un lugar de lo prohibido o de lo que está oculto, cargado éste de muchos tabúes y prejuicios, siempre impuesto dentro de ciertos parámetros y sin violar las normas para estar dentro de lo "digno". La heterosexualidad, el sexo con amor, la monogamia, el matrimonio, no son impuestas casualmente en nuestras sociedades, sino como denominador de las religiones y del orden. En ese sentido no olvidemos que no hasta hace muchos años atrás, la mujer debía ser virgen hasta llegar al matrimonio, debía el

padre entregarla a un "hombre" de bien, y ni siquiera ella podía elegir con quién casarse, sino que era una elección del hombre de la casa para la mujer que se iba. Entonces, creo que dentro de semejantes arbitrariedades hacia la libertad y el placer de las mujeres, tener relaciones sexuales a cambio de dinero fue impuesto como una actividad indigna, inmoral, que se sale de todos los parámetros, porque guste o no, es una actividad que genera independencia económica en las mujeres y empoderamiento de su propio cuerpo.

**Cuando se hable de trabajo sexual, siempre se lo asocia con la pobreza, como si sólo las personas pobres lo ejercieran. ¿Eso es así?**

Claro que no, lamentablemente existen distintos grupos políticos que van desde las feministas abolicionistas, ONG'S hasta agrupaciones religiosas, que con ánimos de confundir a la sociedad para sostener un sexo "moral" desaprobando el ejercicio del trabajo sexual, hablan de nosotras en nuestro nombre, nos caracterizan de cierta forma, siempre una forma lastimosa, infantil, somos todas pobres, tontas, ignorantes, incapaces. Llegan a decir que estamos "alienadas", que ninguna mujer elige esto, que no sabemos lo que hacemos, incluso hasta creerse en un nivel de superioridad absoluta tratándonos como objetos sin darle valor a nuestras palabras, a nuestra lucha. Son voces que solo les interesa que debemos "ser rescatar de esta vida de pecados", pero propuestas de las mimas no conocemos, jamás les vimos en la puerta de una comisaría cuando pasábamos meses presas tiradas durmiendo en el piso, o al lado nuestro cuando actualmente nos peleamos con la policía para ser detenidas. En Ammar Córdoba tenemos casi mil afiliadas y de distintas condiciones socioeconómicas, educativas y culturales, digamos de distintas clases sociales, incluso hasta profesionales y estudiantes universitarias. El trabajo sexual no es una práctica solo de mujeres, no es una práctica solo de mujeres pobres, por mas que digan que son muchas mas las mujeres pobres, yo lo pongo en duda, ya que las compañeras de las calles quienes venimos de la pobreza extrema, somos las menos en el padrón de afiliadas de la asociación.

**¿Cómo fue y es la relación de las trabajadoras sexuales con la Policía?**

Cuando nos organizamos, vivíamos presas por el art. 45 del Código de Faltas. Ese fue el motivo que nos llevó a organizarnos a un sector que históricamente fue invisibilizado. Muchas veces íbamos a la comisaría a preguntar por una compañera presa y también quedábamos detenidas. Muchas compañeras, además de ser detenidas injustamente, también eran golpeadas violadas y hasta asesinadas. Ahora la situación ha mejorado un poco solo en capital, pese a que el Código de Faltas que lo maneja la policía, sigue vigente en toda la provincia donde la represión continua. De todos modos, queremos

profundizar aún más, por eso también peleamos contra el Código de Faltas que deja en manos de la policía toda un accionar arbitrario. Sabemos que en interior aún está muy complicada la cosa.

**Una de las banderas que está llevando adelante Ammar es instalar la diferencia que existe entre el ejercicio del trabajo sexual y la trata de personas. ¿Podrías comentar un poco eso?**

El punto de mayor conflicto, es que se está mezclando el trabajo sexual con la trata de personas, quieren meter intencionalmente todo en la misma bolsa. Se impulsan leyes para decir que se lucha contra la trata, pero creemos que clandestiniza aún más algo que ya es clandestino pero no ilegal como el trabajo sexual. Para perseguir a los proxenetas, ya está el Código Penal que lo castiga desde 1921. Para prohibir los locales de tolerancia, ya existe la ley de profilaxis de 1936. El problema es que esas leyes no se cumplen. La nueva ley provincial de Trata lleva a mayor explotación al sector de las trabajadoras sexuales. Es grave que no se busquen las verdaderas víctimas. Acá hay que ser claros, la prostitución no es delito, pero la clandestinización – a través del Código de Faltas por ejemplo – ha llevado al proxenetismo a fortalecerse porque nos dejan a nosotras sin ningún marco legal. El colectivo que representa Ammar es muy heterogéneo. Hay compañeras muy pobres que no pueden elegir otra profesión, pero también hay compañeras universitarias que lo eligen, además dentro de la clase trabajadora creo que siempre estamos optando.

**¿Por qué crees que desde el Estado Provincial se ha instalado el discurso que la trata es igual al ejercicio del trabajo sexual? ¿Qué intereses hay detrás de la prohibición de todas las whiskerías?**

La provincia miente cuando dice que en cada allanamiento que hacen rescatan a diez, veinte, cincuenta mujeres víctimas de la trata, las verdaderas desaparecidas donde están, como por ejemplo Yamila Cuello, Jimena Arias desaparecidas en Córdoba y sin ninguna noticia de ellas. Es mentira, acá lo que están sacando son compañeras trabajadoras sexuales que son mayores de edad y muchas que son afiliadas de Ammar. Pedimos que se respeten las cooperativas de trabajo, que el Estado brinde un marco legal para evitar justamente la trata y la explotación, y que no puedan meter presa a una trabajadora sexual para tener una “regente” presa que es lo que el Gobierno necesita, necesita números. Necesitamos que se tome en serio la voz de las trabajadoras sexuales. Siempre se nos ha tomado para la chacota, pero ahora tenemos voz propia, estamos organizadas. No necesitamos que nos digan que somos víctimas, ni liberadas. No necesitamos que se diga que se están rescatando mujeres cuando en realidad se están dejando en la calle a compañeras trabajadoras sexuales que no son víctimas de la trata, sino precisamente de una campaña política

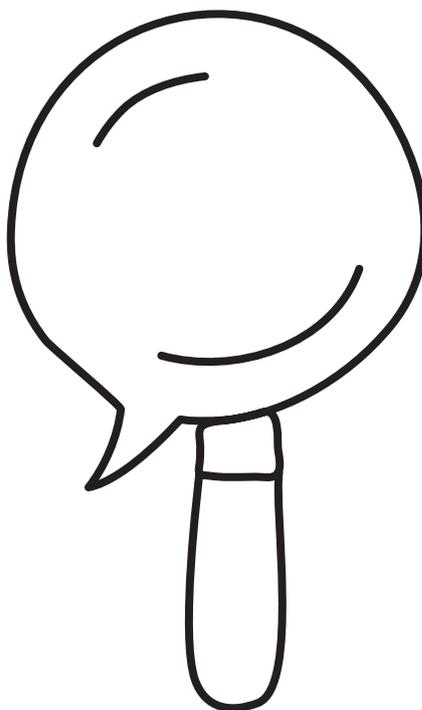
publicitaria que en nombre de la trata, clandestiniza aún más nuestro trabajo, y con ello precariza nuestras condiciones laborales, dándole como siempre a lo largo de la historia más poder a los proxenetas, que siempre tuvieron amparo policial y político.

Parecería como que quieren mostrar que algo hacen, pero en realidad no se hace nada, porque en el delito de trata hay complicidad de los poderes político, judicial y policial. El caso de Marita Verón ha dejado al descubierto esa complicidad.

El interés que se esconde es que no quieren escuchar el reclamo de Ammar, que es legislar la actividad del trabajo sexual. Hay mucha hipocresía. Como no les gusta, lo esconden. Hay un sector del feminismo, el abolicionista, que se arroga la representación nuestra, habla en nuestro nombre y nos victimiza. Eso no lo queremos más. Ahora estamos organizadas y tenemos voz propia, y mal que les pese somos mujeres sujetas de derecho.



## RESEÑAS





## LIBRO

## SUJETO DE CASTIGO. HACIA UNA SOCIOLOGÍA DE LA PENALIDAD JUVENIL

Ana Correa

La publicación del libro da cuenta del trabajo de más de 5 años desde el Grupo de Estudio sobre el Sistema Penal y de Derechos Humanos (GESPyD), del Instituto de Investigaciones Gino Germani, mediante un convenio con la Comisión por la Memoria e Investigaciones en el Programa de Gobernabilidad Penitenciaria en las cárceles Bonaerenses.

Este libro coordinado por Alcira Daroqui, Ana Laura López, Roberto Cipriano García aborda la prisión penal juvenil, en particular, el encierro punitivo en la ciudad de Buenos Aires y dice Pérez Ezquivel es “un aporte en la resistencia y un llamado de atención a los funcionarios y responsables políticos sobre minoridad”.

En este libro los autores analizan minuciosa y rigurosamente ¿Cómo se va construyendo y se va reforzando una subjetividad precarizada en estos jóvenes, que hace que la mayoría de los casos, lamentablemente naturalicen el lugar social? para objetivar lo sutilmente violento de las políticas de estado, pues parece ser que es cómo se gobierna a amplios sectores que no tenemos pensado un lugar para ellos, en el marco de la integración social.

La presentación del mismo realizado en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y allí el Director del Instituto Gino Germani, Julián Rebon y Mariana Chávez, antropóloga, profesora e investigadora en el campo juvenil señalaron la rigurosidad metodológica y la pertinencia de las categorías de análisis elaboradas para dar cuenta de un problema, desde luego bastante investigado, pero que en éste lo muestra desde el decir de los jóvenes involucrados. Interpela discursos y teorías presentadas acerca de la criminalidad por la vulneración de sus derechos por el sólo hecho no sólo de ser pobre, sino por estar en el encierro.

Así evoco palabras de **Julián Rebón**, Director del Instituto Gino Germani que decía “El libro que se hace hoy, no va al “deber ser”, no va el ¿por qué? No va el, ¿para qué? Se responde a una pregunta científica: ¿cómo? Y, en función de ese cómo, ¿qué tengo que no tengo? Es placentero leerlo, pero también es muy doloroso moralmente. Se despliega en un lenguaje muy simple y tiene

algo que es imperdible, un apartado final que se llama “anexo”, al sentido clásico. Empieza con el marco de condenados, la parte del cuerpo del condenado en la cual se relata el reglamento de la casa de condenado y acto seguido se presentan varios reglamentos del actual instituto de encierro de jóvenes de la Provincia de Buenos Aires. Después aparece toda una serie de planos de las instituciones y, en segundo lugar una serie de fotos de imágenes de encierro, imágenes de las condiciones en las cuales están”.

También los elogios de **Mariana Chávez**, antropóloga de la Plata quien pondera las categorías, sobre la cuestión de la juventud en procesos interactivos, en relaciones de reciprocidad, de respeto mutuo, con un compromiso en que hay un intercambio de situaciones entre la vida de uno como investigador y la del otro, que nos compromete también a hacer algo con eso que nosotros estamos conociendo, así como el otro está haciendo algo porque nos conoce a nosotros. En este sentido, dice Mariana “el libro es un compromiso contra las injusticias”, como también, valora la consideración que los autores realizan acerca de los inconvenientes que hay para la construcción de datos en relación al sistema penal y, además en provincia de Buenos Aires en relación a los centros cerrados y los centros de recepción y hace un análisis además de las inconsistencias de las fuentes estatales.

“Además, continua Mariana Chávez, tengo otra anotación sobre lo metodológico, que para mí el libro, logra una coherencia entre la idea del sujeto de derechos del pibe y la perspectiva de lo que en antropología llamamos la perspectiva del actor. Es llevar a una coherencia metodológica en la investigación la idea, de que todas las personas tienen el derecho a ser oídas, por lo tanto, si yo entro al análisis de una institución”. Asimismo, la antropóloga destaca el valor del análisis de las instituciones en movimiento y del modo de atravesarlas “por la puerta del costado” “mirando abajo de las mesas, en los rinconcitos, y no sólo lo que se nos aparece”. El libro elabora teoría y eso también es muy importante para el desarrollo de nuestras ciencias sociales. La continuidad en la inversión en ciencias sociales, la continuidad de la trayectoria de muchas personas individuales en esto y la continuidad de los equipos es lo que permite decir lo que está dicho acá en términos de elaboración teórica, porque lo que dice acá de elaboración teórica, vamos a decir la verdad, no lo crearon exclusivamente

ahora con esta investigación, son cosas que vienen de hace muchísimo tiempo que encuentran acá una nueva forma, que les permitió hacer las herramientas con la que construyeron los datos que construyeron, porque sin esa experiencia previa, se hubiesen cometido muchos más equivocaciones, o se hubiesen tenido más agujeros en la construcción de la información.

## **MORDAZA CERO Nº 5 AÚN EN EL ENCIERRO, SOMOS CAPACES**

### *Taller de Periodismo*

¿Cómo hacer periodismo, una práctica de libertad que se riñe con censuras, desde un espacio de encierro? ¿Cómo ejercer el derecho a la palabra en una institución represiva? Mordaza Cero 5, la edición 2012/2013 de la revista del Taller de Periodismo del Penal de San Martín, intenta derribar los muros de la cárcel con palabras e imágenes producidas por presos que hablan de sí y para sí.

El Taller de Periodismo es una experiencia de extensión universitaria, investigación y docencia que desde 2002 trabaja con un grupo de personas privadas de libertad en la construcción de formas de expresión que les permita asumir una voz y reconocerse como sujetos de derechos, a partir de sus recorridos vitales.

“Siento la necesidad de escribir. La escritura es un botín invaluable dentro de mi persona, descubierta por golpes que regala la vida”, señala Rodolfo, integrante del Taller desde 2003, y termina: “Al comienzo de este texto manifiesto mi locura por la escritura. Ahora razono, pienso, dialogo, cuando mi lenguaje era la violencia. Hoy canalizo todo con democracia, estoy orgulloso de mí mismo”.

Desde el Taller, Diego Barrionuevo y Pablo Natta, proponen un espacio de intercambio de ideas y reflexión sobre las problemáticas que atañen a los presos. Por ello es que trabajan con la palabra, con textos periodísticos, para dar cuenta de miradas y representaciones de las personas que viven en un espacio de encierro. Así intentan reafirmar la valoración positiva de los participantes en relación a sus capacidades de producción de textos e imágenes, para que éstos puedan transmitir su experiencia al resto de la sociedad.

Mediante la escritura, los presos discuten también las representaciones que circulan sobre ellos en amplios sectores sociales. “Todos los seres humanos somos iguales, dicen los sabios, pero unos son tratados como reyes y otros como animales. Existe gente en las villas que trata de surgir, con mucho entusiasmo y capacidad, que va contra la corriente de su naturaleza y su entorno, pero lamentablemente no llegan muy lejos. El sistema fue hecho para que se queden en la mierda del ladrón”, dice Claudio, otro participante. En estos doce años editaron una serie de publicaciones y realizaron campañas de concientización y promoción de derechos dentro del penal. Entre ellas destacan las revistas *Crónica Salud*, *Género Salud*, *44 jajá* y las cinco ediciones de

“*Mordaza Cero*”. Además, se llevaron a cabo campañas de concientización para la prevención de VIH/SIDA con la producción de folletos, la realización de un concurso de afiches y la organización, todos los años, del acto por el día internacional de lucha contra el VIH/SIDA.

“Es un deseo de este taller no sólo informar, sino traer luz a quienes deben tomar cartas en el asunto. La tan discutida resocialización deja de lado un aspecto fundamental, que es el hecho de esclarecer qué tipo de sociedad resocializará a los presos, y hasta dónde esa sociedad se encuentra preparada para acoger a quienes lo necesitan. Esa no es tarea sólo de este taller, ni del área educativa, ni de la institución cárcel. Es de toda la sociedad”, explica Rodolfo.

## ACERCA DE LOS AUTORES

**Laura Pautassi** es Doctora en Derecho de la Universidad de Buenos Aires y Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, es investigadora principal, del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Investigadora permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Rioja. Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Miembro en calidad de experta Independiente del Grupo de Trabajo para el análisis de los Informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador. Organización de los Estados Americanos (OEA). Miembro del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA).

**Ana María Correa** Lic. Psicología de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) Mter. en Psicología Social de la Universidad Louis Pasteur Strasbourg, Francia. Profesora titular de Psicología Social y Directora de la Maestría Intervención e Investigación Psicosocial de la Facultad de Psicología (UNC). Coordinadora del Observatorio de Prácticas en Derechos Humanos y del Programa Universidad Sociedad y Cárcel, ambos de la Secretaría de Extensión (UNC). Directora de Investigaciones de la Secretaría de Ciencia y Técnica con lugar de trabajo en Centro de investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades y Miembro en NEPSICO de la Facultad de Psicología (UNC). Responsable de Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica Orientados PICTO – región Córdoba – dirigido por Mter. Daniela Puebla Universidad Nacional de San Juan. Co-Coordinadora Proyecto “Derechos Humanos y Educación Universitaria en las Cárcel” Secretaría de Políticas Universitarias: Redes VI- Universidad Nacional de Córdoba (Facultad de Filosofía y Humanidades y PUSyC); Universidad Nacional de la Plata (Facultad de Periodismo y Comunicación social); Universidad Federal de Uberlandia; Universidad Federal de Río Grande do Sul.

**Mariana Butinof** Médica egresada de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Especialista en Salud Comunitaria y Planificación para la Salud (Universidad de Ginebra, Suiza), Doctora en Medicina (UNC). Profesora Adjunta a cargo de la Cátedra de Epidemiología General y Nutricional de la Escuela de Nutrición, Fac. Cs. Médicas de la UNC. En la Secretaría de Extensión Universitaria, coordina el Programa Instituciones Sociales y Salud; es Miembro del Observatorio de Prácticas en Derechos Humanos y Coordinadora el Seminario

Permanente de Epidemiología Comunitaria, entre otros proyectos. Directora de proyectos de investigación de la Secretaría de Ciencia y Técnica y de Extensión, con lugar de trabajo en la Escuela de Nutrición. Principales áreas de investigación / investigación acción participativa en la actualidad: epidemiología comunitaria; proceso alimentación-nutrición en comunidades pobres urbanas; ambiente, salud y exposiciones laborales a plaguicidas.

**María Inés Peralta** Licenciada en Trabajo Social. Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Políticas Sociales. Profesora Adjunta Regular de Fundamentos y Constitución Histórica del Trabajo Social y del Seminario Diseño de Estrategias de Intervención. Directora de Proyectos de Investigación de la Secretaría de Ciencias y Tecnología de la UNC y del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Provincia de Córdoba. Directora de la Especialización en Intervención Social en Niñez y Adolescencia. Secretaria de Extensión Universitaria y Coordinadora del Programa de Niñez y Juventud de la SEU.

**Jorge Antonio Perano.** Abogado, egresado de la Universidad Nacional de Córdoba(UNC) Especialista en Criminología Universidad de Rosario. Defensor Público Oficial a cargo de la Unidad de Control de las Penas Privativas de la Libertad ante los Tribunales Orales en lo Criminal Federal n° 1 y n° 2 de Córdoba. Defensoría General de la Nación. Docente titular de Cátedra de Criminología de Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Docente de posgrado en Derechos Humanos en distintas universidades argentinas. Codirector de Investigaciones de la Secretaría de Ciencia y Técnica con lugar de trabajo en Centro de investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades (UNC). Responsable Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica Orientados (PICTO): “Acceso a la justicia de sectores vulnerables en la región Centro-Cuyo” dirigido por Mter. Daniela Puebla Universidad Nacional de San Juan.

**Jacinta Burijovich** Licenciada en Psicología Máster en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Docente e Investigadora del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (UNC). Jefa de sección del Área de Investigación Sanitaria y Epidemiológica del Hospital Neuropsiquiátrico, Ministerio de la Salud de la Provincia de Córdoba. Profesora de

Políticas Públicas y Tecnología de Administración Pública en Licenciatura en Ciencias Políticas Universidad Nacional de Río IV.

**Angelina Garnica** Lic. En Economía de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Especialista en Extracción y Exploración de Bases de Datos Universidad Tecnológica Nacional (UTN), Diploma en Econometría Universidad Empresarial Siglo 21, alumna regular de la Maestría en Estadística Aplicada, Escuela de Graduados Facultad de Ciencias Económicas UNC. Principales áreas de trabajo: asesoramiento estadístico aplicado a las ciencias sociales, análisis de datos espaciales, diseño y análisis de encuestas.

**Alejandra Domínguez** Feminista. Licenciada en Trabajo Social en Universidad Nacional de Córdoba. Docente e investigadora de la Escuela de Trabajo Social, UNC. Forma parte de Servicio a la Acción Popular (SEAP). Coordinadora del Programa de Género de la Secretaría de Extensión, Universidad Nacional de Córdoba.

**Inés Octavia León Barreto** Abogada y Procuradora de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Coordinadora del Programa Universidad Sociedad y Cárcel de la Secretaría de Extensión (UNC). Miembro Proyecto de Extensión Universitaria: "Tensiones y dinámicas de la educación en las cárceles Argentinas."(UNC) Secretaría de Políticas Universitarias. Ministerio de Educación de la Nación. Docente del Seminario Trabajo Social y Criminología de la Escuela de Trabajo Social y docente adscripta a la Cátedra de Criminología de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Investigadora Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica Orientados (PICTO): "Acceso a la justicia de sectores vulnerables en la región Centro-Cuyo" y en Proyecto "Derechos Humanos y Educación Universitaria en las Cárcel" Secretaría de Políticas Universitarias: Redes VI- Facultad de Filosofía y Humanidades y PUSyC (UNC); Facultad de Periodismo y Comunicación social, Universidad Nacional de la Plata; Universidad Federal de Uberlandia; Universidad Federal de Río Grande do Sul.

**Lucas Crisafulli** Es Abogado y maestrando en Antropología. Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Docente Adscripto a la Cátedra de Criminología y Coordinador General del núcleo de estudios y ensayos sobre Código de Faltas en INECIP – Córdoba. Profesor invitado en el Seminario de grado Cárcel y Derechos Humanos en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Coordinador del Seminario "Jóvenes en la mira: Seguridad y Control Social en Córdoba" en la Facultad de Filosofía y Humanidades (UNC) Asesor de la Comisión Especial para el Estudio, Análisis, Modernización y Reforma del Código de Faltas en la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

