

Las garantías institucionales de acceso a la justicia en materia de derechos económicos, sociales y culturales*

Alejandra Gils Carbó**

Resumen

El artículo aborda las garantías de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales partiendo de una aproximación a las reglas constitucionales y convencionales que determinan su exigibilidad ante los poderes del Estado. Nos centraremos en la faz dinámica de *las garantías institucionales*, siguiendo la mirada de las ciencias sociales en cuanto enfatizan la acción participativa de la sociedad en la estructura institucional del Estado. Buscamos poner de relieve un aspecto poco atendido desde el análisis jurídico: el proceso de articulación entre agencias estatales y organizaciones de la sociedad civil que nutre la construcción de una democracia representativa. Se destaca la aptitud de esas acciones para contribuir a la solución de conflictos individuales o colectivos, ante instancias administrativas o judiciales y, a la vez, su capacidad de producir transformaciones institucionales que restituyan eficacia a la atención de los derechos económicos, sociales o culturales como piedra angular del concepto de ciudadanía.

Palabras clave: Garantías institucionales - derechos económicos sociales y culturales - derechos humanos - derecho regulatorio - democracia representativa

Abstract

The article addresses the guarantees of access to economic, social and cultural rights based on an approach to the constitutional and conventional rules that determine their enforceability before the powers of the State. We will focus on the dynamic face of institutional guarantees, following the gaze of the social sciences insofar as they emphasize the participatory action of society in the institutional structure of the State. We seek to highlight an aspect that has been little addressed from legal analysis: the process

* Recibido el 6 de marzo de 2024. Aceptado el 28 de junio de 2024.

** Abogada, Magister en Economía Política con mención en Economía Política Argentina (FLACSO), Profesora de Derechos Humanos y Derecho Económico (Universidad Nacional Madres de Plaza de Mayo) Directora del posgrado en Acceso a los Derechos Económicos Sociales y Culturales (UNDAV). Contacto: alejandragilscarbo@gmail.com

of articulation between state agencies and civil society organizations that nurtures the construction of a representative democracy. The ability of these actions to contribute to the resolution of individual or collective conflicts, before administrative or judicial bodies, and, at the same time, their capacity to produce institutional transformations that restore effectiveness to the attention of economic, social or cultural rights as the cornerstone of the concept of citizenship, is highlighted.

Keywords: Institutional guarantees - economic, social and cultural rights - human rights - regulatory law - representative democracy

Resumo

O artigo aborda as garantias de acesso aos direitos econômicos, sociais e culturais a partir de uma abordagem das normas constitucionais e convencionais que determinam sua exigibilidade perante os poderes do Estado. Focalizaremos a face dinâmica das garantias institucionais, seguindo o olhar das ciências sociais na medida em que enfatizam a ação participativa da sociedade na estrutura institucional do Estado. Buscamos destacar um aspecto pouco abordado a partir da análise jurídica: o processo de articulação entre órgãos estatais e organizações da sociedade civil que fomenta a construção de uma democracia representativa. Destaca-se a capacidade dessas ações de contribuir para a resolução de conflitos individuais ou coletivos, perante órgãos administrativos ou judiciais, e, ao mesmo tempo, sua capacidade de produzir transformações institucionais que devolvam efetividade à atenção dos direitos econômicos, sociais ou culturais como pedra angular do conceito de cidadania.

Palavras-chave: Garantias institucionais - direitos econômicos, sociais e culturais - direitos humanos - direito regulatório - democracia representativa

1. Introducción

Los cuarenta años transcurridos de democracia ininterrumpida nos muestran que sigue vigente la demanda de satisfacción de derechos fundamentales básicos que derivan de la simple calidad de ciudadano según nuestros parámetros constitucionales. Ese reclamo recae principalmente sobre el Estado como garante del orden social con una intensidad que resiente su legitimidad democrática. Ante ese escenario “derechos humanos” y “democracia” aparecen enfrentados, enlazados en un vínculo conflictivo, donde la falta de atención de los primeros vacía de contenido a la segunda, en su calidad de gobierno del pueblo y para el pueblo. A la par, en los últimos tiempos asistimos a una fuerte tensión ejercida desde sectores del capitalismo para negar la existencia y exigibilidad de los derechos sociales, mientras se propone un cambio político e ideológico que sepulte las experiencias del Estado de bienestar. Dicho contexto plantea nuevos desafíos en materia de derechos económicos sociales y culturales que deben ser abordados.

Con ese objetivo, el presente trabajo busca profundizar sobre los mecanismos de garantía que hacen posible a la ciudadanía acceder al ejercicio y goce de estos derechos. En un primer punto, revisaremos los dispositivos que a partir de la reforma constitucional de 1994 marcan un hito en materia de exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. De esa manera, por un lado, se podrá distinguir lo que constituye la plataforma constitucional que delimita la actuación de los poderes del Estado y, por el otro, se podrá determinar si las posiciones negacionistas expresan una retórica ideológica que pasa por alto esos parámetros. En segundo lugar, haremos referencia a las nuevas tensiones que plantea la protección de los derechos económicos, sociales y culturales frente a las exigencias del capital concentrado y financiero global de priorizar las metas de acumulación a través de la desregularización y liberalización de los mercados, debilitando el rol del Estado como garante de las necesidades básicas insatisfechas. Frente a ese panorama, en tercer lugar, examinaremos las distintas formas de garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, poniendo énfasis en las garantías institucionales, siguiendo la visión amplia que le asignan las ciencias sociales en cuanto enfatizan la acción participativa de la sociedad en la estructura institucional del Estado. En particular, nos enfocaremos en el aspecto dinámico de las agencias estatales en su interacción frente a los actores sociales, cuyo rol esencial para el resguardo de los derechos –incluso para propiciar el éxito de las demandas encauzadas por las vías

jurisdiccionales— suele pasar desapercibido en los textos jurídicos especializados. Asimismo, abordaremos la instrumentalidad de dichos vínculos entre Estado y sociedad para forjar el desarrollo de una burocracia orientada a la protección del interés general y su necesaria participación en la construcción de una democracia auténticamente representativa. Por último, destacaremos la importancia del derecho regulatorio de los servicios económicos de interés general o estratégico, y los riesgos ciertos que aparejan los intentos de suprimir la presencia estatal en esas materias para la atención de los derechos económicos, sociales y culturales, así como para la legitimidad y continuidad de los procesos democráticos.

2. ¿Qué son los derechos económicos, sociales y culturales?

A partir de la postguerra en occidente predominó la convicción de que a través de la instauración de un marco normativo supranacional se podría garantizar una paz duradera entre las naciones, así como al interior de ellas. Los negociadores del Tratado de Versalles buscaron establecer un primer orden jurídico mundial basado en dos instituciones: la Sociedad de las Naciones y la Organización Internacional del Trabajo. La primera fracasó por falta de adhesiones mientras la OIT pudo desempeñar un rol pionero en el desarrollo de un nuevo orden jurídico internacional luego de la Segunda Guerra Mundial (Supiot, 2022). La carta fundacional de la OIT (Declaración de Filadelfia, 1944) sentó las bases para el posterior reconocimiento de una nueva categoría de derechos sociales ampliados que no sólo se referían a las condiciones de trabajo, sino a las necesidades básicas insatisfechas de amplios sectores sociales excluidos de los beneficios del desarrollo económico:

la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social... todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades; el logro de las condiciones que permitan llegar a este resultado debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional; cualquier política y medida de índole nacional e internacional, particularmente de carácter económico y financiero, deben juzgarse desde este punto de vista y aceptarse solamente cuando favorezcan, y no entorpezcan, el cumplimiento de este objetivo fundamental.¹

¹ Organización Internacional del Trabajo (OIT), Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia). Disponible en: <https://www.ilo.org/static/spanish/inwork/cb-policy-guide/declaraciondefiladelfia1944.pdf>

La acción sindical internacional y local² y la creación de organismos internacionales de cooperación se constituyeron como el motor de la formación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos³ que se expresó primariamente en la Declaración de Derechos Humanos aprobada en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC, 1966) adoptado más adelante es el instrumento donde esa categoría de derechos encuentra su previsión más amplia. Por otra parte, a nivel regional, la Organización de los Estados Americanos aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica” (1969), y el Protocolo adicional en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1998). Ambos instrumentos se enfocan en las necesidades de los grupos más vulnerables de la sociedad y crean una estructura institucional para proveer a la promoción y satisfacción progresiva de los derechos puestas a cargo de los Estados adherentes. A lo largo de su articulado el PIDESC reconoce a favor de todas las personas:

- el derecho a la libre determinación de los pueblos en su condición política y a su desarrollo económico social y cultural
- el derecho de los pueblos a disponer de sus riquezas y recursos naturales y a no verse privado de sus propios medios de subsistencia
- la progresividad de los derechos sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social.
- la igualdad de género
- el principio de no regresividad
- la plena efectividad del derecho a trabajar, incluyendo la adopción de políticas públicas para el desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva
- el derecho al trabajo digno sin discriminación de salarios en razón del género
- el derecho a la organización y afiliación sindicales

² Sobre el protagonismo del movimiento obrero argentino para el progreso de los derechos sociales y su potencia organizativa como característica distintiva nos referimos en Gils Carbó (2021:35-65).

³ El Derecho Internacional de los Derechos Humanos que se conforma a partir de convenciones internacionales como la Declaración de Derechos Humanos (1948), la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (1948), la Convención Europea de Derechos Humanos (1950), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1966), la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruces, Inhumanos o Degradantes (1984), la Convención sobre los Derechos del Niño (1989). En el ámbito regional, la Organización de los Estados Americanos aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica” (1969), el Protocolo adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1998), la Convención Americana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985), sobre Desaparición Forzada de Personas (1994) y la Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de Belém do Pará (1994), entre otros instrumentos que enriquecieron las garantías para que se reconozcan los derechos básicos de las personas ante las jurisdicciones nacionales e internacionales.

- el derecho de huelga ejercido de conformidad con las leyes de cada país
- el derecho a la seguridad social
- el derecho a formar una familia y a recibir una amplia protección y asistencia para su constitución y el cuidado de los hijos
- el derecho a un nivel de vida adecuado, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora constante de las condiciones de existencia
- el derecho de acceso a la salud física y mental
- el derecho a la educación y al desarrollo humano
- el derecho a la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza primaria y la accesibilidad de la enseñanza secundaria y terciaria para todas las personas
- el derecho a participar en la vida cultural y gozar de los beneficios del progreso científico

Lejos de constituir una enunciación abstracta, el articulado es pródigo en delinear el alcance de estos derechos que luego es precisado con mayor detalle por su órgano de supervisión, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC)⁴. A través de sus Observaciones Generales, dicho órgano es el encargado del desarrollo conceptual de esas cláusulas atendiendo a las emergencias concretas que presentan los procesos sociales y económicos.⁵

Por otro lado, el Sistema Interamericano de promoción y protección de los Derechos Humanos también nace después de la Segunda Guerra Mundial, a partir de la Conferencia Internacional Americana celebrada en Bogotá (1948) que aprueba la Declaración Americana de los Derechos y los Deberes del Hombre⁶. En 1959 en Santiago de Chile los estados miembros crean la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y diez años después adoptan la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) donde se crea la Corte Interamericana (CIDH) como órgano jurisdiccional del sistema. De manera que los Estados que han ratificado la Convención Americana se someten a la jurisdicción internacional para la atención de las denuncias por vulneración de los derechos allí protegidos a través del funcionamiento de dos órganos: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). La CIDH tiene un rol prolífico para la protección y promoción de los derechos humanos que nutre la adopción de reformas constitucionales, leyes, políticas

⁴ Más allá de que hoy por hoy se utiliza la sigla DESC para referirnos a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, el Comité se llama “Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, y se abrevia como (Comité DESC). Ver en: <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cescr>

⁵ Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, disponibles en <https://www.derechos.org/nizkor/ley/doc/obgen1.html>

⁶ El lenguaje no sexista no se encuentra incorporado a este documento internacional.

públicas y sentencias acordes con los estándares interamericanos. Las modalidades de esa tarea han evolucionado desde su función consultiva ante la OEA y los Estados Partes y el dictado de recomendaciones o celebración de acuerdos ante el sistema de denuncias en casos individuales, hacia una tarea activa de estimular la transformación institucional con enfoque preventivo que promueva mejoras estructurales y de capacidades para el fortalecimiento de las políticas públicas. A tal fin la CIDH desarrolla un Programa de Cooperación Técnica en materia de Institucionalidad y Políticas Públicas con enfoque de Derechos Humanos⁷ para el fortalecimiento institucional en los 35 estados miembros de la Organización de los Estados Americanos. Dicho programa actúa en combinación con los mecanismos de seguimiento y monitoreo en materia de derechos económicos, sociales y culturales establecidos en el Protocolo Adicional de San Salvador (1996), según los lineamientos sobre indicadores de progreso aprobados por la Comisión en 2008.⁸ En su artículo 26 la Convención Americana de Derechos Humanos compromete a los Estados Partes a lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales “por vía legislativa u otros medios apropiados”. El Protocolo adicional de San Salvador (1996) establece su contenido y alcance:

- el derecho a trabajar en condiciones equitativas y satisfactorias;
- el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse libremente;
- el derecho a huelga;
- el derecho a la seguridad social;
- el derecho a la salud física, mental y social;
- el derecho a un medio ambiente sano;
- el derecho a la alimentación;
- el derecho a la educación;
- el derecho a participar en la vida cultural y a los beneficios del progreso científico y tecnológico;
- el derecho a la constitución y protección de la familia;
- derechos de la niñez;
- la protección de las personas mayores;
- la protección de las personas con discapacidad.

Dado que los Estados Partes no podrán dar cumplimiento a las obligaciones asumidas en un plazo breve ambos sistemas convencionales reconocen el *principio de*

⁷ CIDH. Plan Estratégico 2019-2021, OEA/Ser.L/V/II.161 Doc. 27/17, pág. 56, 20 de marzo 2017.

⁸ CIDH. Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. OEA/Ser.L/V/II.132. Doc. 14 rev. 1, 19 de julio de 2008. <http://www.cidh.oas.org/countryrep/indicadoresdesc08sp/Indicadoresindice.sp.htm>

progresividad, según el cual aquellos se comprometen a “adoptar medidas”, especialmente económicas, técnicas y legislativas, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos (art. 2, inc. 1, PIDESC; artículo 26, Convención Americana). De dicho principio se deriva la *prohibición de regresividad* que veda dictar normas o adoptar políticas que empeoren la situación de los derechos sociales reconocidos o adquiridos. Esta característica que imprime flexibilidad y gradualidad a la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales no los priva de significación jurídica como derechos exigibles (Abramovich y Courtis, 2006). Al contrario, el PIDESC involucra el deber prioritario de los Estados de satisfacer niveles mínimos de derechos, así como el de atender aquellos que admiten ejecución inmediata y aquellos cuya vulneración involucra violaciones graves a los derechos humanos. Entre los que requieren atención prioritaria, el Comité DESC menciona el deber de adoptar ciertas medidas, como la de producir información idónea para adoptar políticas públicas, realizar monitoreos y evaluaciones sobre los progresos y proveer recursos judiciales efectivos; en igual categoría se hallan la prohibición de regresividad y el deber de no discriminar en relación con ninguno de los derechos reconocidos en el PIDESC (artículos 2 y 3). También son de cumplimiento inmediato las obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales no amparadas por el logro progresivo de la efectividad, entre otros, el deber de respetar el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección (artículo 8); el deber de proteger a niños, niñas y adolescentes contra la explotación económica y social o su empleo en trabajos nocivos y el deber estatal de establecer límites de edad por debajo de los cuales quede prohibido y sancionado por ley el empleo a sueldo de mano de obra infantil (artículo 10, párr. 3); la libertad de elegir la educación de las y los hijos (artículo 13.2.a); y el deber de respetar la libertad para investigación científica y para la actividad creadora (artículo 15, párr. 3) (cfr. Comité DESC, Observación General Nº3, punto 6). Los titulares de estos derechos son todas las personas humanas, individual o colectivamente, por su sola condición de tales. Dicha universalidad se desprende de su estatus de derechos humanos, dado que muchos de ellos son precondiciones para el ejercicio de los derechos civiles y políticos. Asimismo, los derechos económicos, sociales y culturales tienen la característica de ser *interdependientes e indivisibles*, de manera que la privación de uno afecta el goce y ejercicio del resto. Estos atributos surgen del Preámbulo del PIDESC al expresar que

...no puede realizarse el ideal de 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.

De manera similar, la Corte IDH se ha referido en reiteradas oportunidades a esa interdependencia al resolver asuntos relacionados con derechos civiles y políticos para vincularlos, por ejemplo, con la necesaria satisfacción de los derechos sindicales, o con el derecho a acceder a condiciones que garanticen una existencia digna (Albanese, 2013).⁹ A partir de la sentencia en el caso “Lagos del Campo vs. Perú” (31 de agosto de 2017) la Corte IDH avanzó en sus criterios sobre justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) al declarar violado el art. 26 de la CADH, de manera directa, y no como un derecho secundario o indirecto de un derecho civil o político; “con esta Sentencia se desarrolla y concreta una condena específica por la violación del artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (p. 154). Así abordó la protección de los derechos laborales del trabajador de una empresa, que ejercía una representación gremial, fijando una reparación total de U\$S 98.000 a su favor, no limitándose como en casos anteriores a la materia sindical. En esa oportunidad, la Corte consideró que el Estado

...con motivo del despido del señor Lagos del Campo de su puesto de trabajo, (el Estado) vulneró sus derechos a la estabilidad laboral (artículo 26 en relación con los artículos 1.1, 13, 8 y 16 de la Convención) y a la libertad de expresión (artículos 13 y 8 en relación con el artículo 1.1 de la Convención). Lo anterior, repercutió en su representación laboral y derecho de asociación (artículos 16 y 26 en relación con 1.1, 13 y 8 de la Convención), todo ello tuvo como consecuencia un impacto en su desarrollo profesional, personal y familiar. (p.166)

De esa manera, se concretó el primer precedente que reconoce la estabilidad laboral como una violación del art. 26 en relación con el art. 1.1. y 1.2 de la Convención Americana, y estimó que “con ello se abre la puerta a la interpretación de otros derechos derivados del artículo 26 de la Convención.” (voto del juez Caldas).

3. Nuevos debates sobre la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales

⁹ Corte IDH Caso Huilca Tecse vs. Perú, 3 de marzo de 2005, pp.69-71; Caso Villagrán Morales y otros vs. Guatemala, 19 de noviembre de 1999, P. 144, entre otros.

En primer lugar, corresponde precisar que de acuerdo con nuestro derecho positivo la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales viene determinada a partir de su integración en el texto constitucional por la reforma de 1994. El artículo 75, inciso 22, establece que los derechos emanados de los tratados allí enunciados –entre ellos el PIDESC y la CADH– “tienen jerarquía constitucional”, a la vez que les atribuye el carácter de “complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos”. En el caso “Halabi” (H.270, L.XLII, 24-2-2009), la Corte Suprema de Justicia de la Nación subrayó que los derechos fundamentales previstos en la Constitución Nacional son operativos y su vigencia no está sujeta a la existencia de reglamentaciones:

Esta Corte ha dicho que donde hay un derecho hay un remedio legal para hacerlo valer toda vez que sea desconocido; principio del que ha nacido la acción de amparo, pues las garantías constitucionales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar en la Constitución e independientemente de sus leyes reglamentarias, cuyas limitaciones no pueden constituir obstáculo para la vigencia efectiva de dichas garantías (Fallos: 239:459; 241:291 y 315:1492).¹⁰

Ello no ha sido óbice para que durante tres décadas desde su consagración constitucional se desplegaran argumentos tendientes a colocar los derechos económicos, sociales y culturales en una subcategoría de derechos cuyo campo de acción solo concierne a las políticas públicas. Desde esa óptica, no correspondería a los jueces incursionar en su valoración y en el consecuente dictado de condenas al poder público en materia de atención de derechos sociales, sin hacer consideración especial sobre los casos de situaciones graves vinculadas a la supervivencia o graves violaciones a los derechos humanos. Dicha tensión se desplegó fuertemente en la primera década de vigencia de la reforma constitucional. En especial, muchos jueces fueron reticentes en reconocer la legitimación colectiva a las asociaciones de la sociedad civil para formular reclamos que

¹⁰ Algunas interpretaciones que colocan a los derechos económicos, sociales y culturales en un escalón inferior a otros derechos fundamentales hacen pie en la mención –también incluida en el citado art. 75 inc. 22– sobre que los derechos convencionales incorporados: “no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución”. En ese orden de ideas se ha sostenido que los derechos reconocidos en los tratados internacionales de derechos humanos integrados al bloque constitucional en 1994 estarían condicionados, según expresa el artículo 27 de la Constitución, a guardar conformidad con los principios de derecho público contenidos en la Constitución.¹⁰ Esta clase de objeciones ha sido abordada por Bidart Campos (2002), quien las rechaza puntualizando que la aclaración normativa sobre que tales derechos son complementarios a los demás reconocidos en el cuerpo constitucional deja bien en claro que no existe tal subordinación: “complementario no equivale a supletorio; complementario quiere decir que algo debe agregarse a otro algo para que éste quede completo”. Según el autor un sistema de normas que comparten una misma jerarquía constitucional no puede interpretarse en el sentido de que unas derogan, cancelen, neutralicen, excluyan o dejen sin efecto a otras.

afectarán a un grupo de personas determinado o indeterminado, que fue incorporada también por la reforma en su artículo 43. Esa herramienta jurídica constituía un mecanismo apto para llevar al terreno judicial asuntos que involucraran afectaciones de derechos en perjuicio de colectivos o sectores sociales en situación de asimetría, como los consumidores, o en contextos de vulnerabilidad por pertenecer a grupos históricamente postergados por razones de género, origen étnico, discapacidad, edad, migrantes, personas privadas de libertad, entre otros. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, durante varios años y hasta el 2013¹¹, se encargó de alimentar ese cercenamiento demorando la resolución de múltiples recursos extraordinarios en casos donde se había denegado el ejercicio de la legitimación colectiva para obtener una sentencia aplicable a toda una categoría de personas, a pesar del expreso reconocimiento constitucional. La crisis social y económica del 2001 impulsó un viraje a ese proceso que venía gestándose hace décadas. Por entonces, se generó un activismo de las organizaciones sociales y asociaciones civiles especializadas que puso el foco en los grupos postergados buscando un aumento de la inclusión y el avance de las políticas públicas en beneficio de los sectores más desfavorecidos de la sociedad a través de acciones judiciales colectivas o individuales. Estas nuevas formas de litigio suscitaron un mayor compromiso de un gran sector de magistrados y agentes judiciales con los sectores más débiles que se expresó en el dictado de sentencias que constituyen demandas de reconocimiento de necesidades básicas o mejoras en la calidad de las condiciones de vida, allí donde el Estado estuvo ausente, donde había puntos ciegos o inercia burocrática. En palabras de Abramovich y Courtis (2006), se desarrolló un nuevo *Derecho de desigualdades* que compele a los Estados a trabajar en la equiparación o compensación de grupos desaventajados, asignándoles un trato diferente para mejorar su situación.

Al mismo tiempo, la privatización de los servicios públicos esenciales puesta en marcha durante la presidencia de Carlos Menem –en un marco de desregulación y de ineficiencia de los organismos de control de esas prestaciones básicas– generó un protagonismo de las asociaciones de defensa del usuario y del consumidor en materia de derechos económicos y sociales, en especial, en materia de protección de los derechos de los usuarios bancarios y servicios públicos privatizados. La concentración económica producida por efecto de las políticas neoliberales y la necesidad de proteger la

¹¹ CSJN, autos “Padec c. Swiss Medica, SA s/ nulidad de cláusulas contractuales” del 11 de agosto de 2013.

accesibilidad a servicios públicos básicos en manos de empresas monopólicas halló cauce en un sistema judicial que supo adecuarse a las necesidades de los nuevos tiempos dando lugar a una prolífica jurisprudencia. El caso “CEPPIS” abordado por la Corte Suprema Justicia de la Nación (2016)¹² es una muestra de la consolidación de ese criterio, al poner un límite a las políticas del Poder Ejecutivo en materia tarifaria haciendo valer su deber de velar por la continuidad, universalidad y accesibilidad de los servicios públicos. La Corte estableció que debía ponderarse la realidad económico-social concreta de los afectados por la decisión tarifaria con especial atención a los sectores más vulnerables y evitar el perjuicio social provocado por la exclusión de numerosos usuarios de dichos servicios esenciales como consecuencia de una tarifa que, por su elevada cuantía, pudiera calificarse de "confiscatoria". En esa oportunidad, fundó su decisión en

...el criterio que surge de la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, titulada "El derecho a una vivienda adecuada", del 13 de diciembre de 1991, en la que se emitió opinión sobre el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional). En el punto 8.b se afirma que una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición, y que todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado. En el punto 8.c. se expresa que los "gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de la vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso (...).

No obstante, treinta años después de su consagración constitucional, asistimos nuevamente a una intensa presión que busca producir un cambio ideológico en la materia. Con ese fin se utiliza un lenguaje economicista que justifica ignorar los derechos económicos, sociales y culturales como una categoría de derechos humanos integrados al cuerpo constitucional, incluso estigmatizándolos como una aberración contraria al bienestar general. No se trata de un fenómeno meramente local. Paul O'Connell (2011)

¹² CSJN, “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/Ministerio de Energía Y Minería s/amparo colectivo”, 18 de agosto de 2016, FLP 8399/2016/CSI. En esta oportunidad la Corte precisó que: "resulta claro que el hombre no debe ser objeto de mercado alguno, sino señor de todos éstos, los cuales sólo encuentran sentido y validez si tributan a la realización de los derechos de aquél y del bien común. De ahí que no debe ser el mercado el que someta a sus reglas y pretensiones las medidas del hombre ni los contenidos y alcances de los derechos humanos. Por el contrario, es el mercado el que debe adaptarse a los moldes fundamentales que representan la Constitución Nacional y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos de jerarquía constitucional, bajo pena de caer en la ilegalidad" (Fallos: 327:3677).

subraya el verdadero peligro que se presenta en la era de la globalización neoliberal –a pesar de los progresos en materia de reconocimiento formal y sostén sociocolectivo– dado que los derechos socioeconómicos estarían siendo socavados y juzgados como ineficaces por un movimiento de pinzas que va desde la negación discursiva y material sobre su valor como derechos, hacia un intento de recategorización en derechos sociales *market friendly*. En ese orden de ideas, se buscaría reducirlos a derechos formales y garantías procedimentales, alejándolos de la concepción como derechos materiales sustantivos. De Cabo (2010) pone énfasis en el florecimiento de los derechos sociales que acompañó la edad de oro del capitalismo (1950/1970) como una precondition económica para su aparición, frente a elementos históricos actuales dados por la recesión económica de un lado y el desequilibrio social por el otro; en ese escenario, la presión ejercida por el propósito de “restaurar” la acumulación procura llevar la intervención social a niveles mínimos funcionales para no poner en riesgo la cohesión social. Ese proceso, subraya el autor, estaría acompañado por un intento de reducir lo público a una función meramente organizativa-ordenadora, ocultando o minimizando la gestión de lo colectivo que de forma principal le corresponde.

Podemos señalar que al menos, hasta hoy, esas presiones no han logrado imponerse en la jurisprudencia de nuestros tribunales. Ese movimiento de pinzas o presiones contrapuestas entre el objetivo de la acumulación y el padecimiento social se enmarca, como antes mencioné, en un escenario de relación de fuerzas sociales que viene signada por los procesos históricos, sociales y culturales de cada población. Un ejemplo que ilustra lo señalado es el reciente fallo de la Cámara Nacional en lo Criminal y Correccional Federal, Sala II, en los autos “Ministerio de Capital Humano s/ medidas” (5 de junio de 2024)¹³. En el caso, los jueces Martín Irurzun, Eduardo Farah y Roberto Boico ordenaron al Estado confeccionar un plan de distribución inmediata de alimentos que se hallaban retenidos. La denuncia penal presentada por el referente social Juan Grabois se basó en la negativa del Estado a entregar esos alimentos a comedores barriales y comunitarios de toda la República Argentina, en tanto habían sido adquiridos por el gobierno saliente con ese fin. Los tres jueces subrayaron que la medida ordenada no implicaba una intromisión indebida en las políticas públicas discrecionales del Poder Ejecutivo rechazando la defensa ensayada sobre que se trataría de una *cuestión política*

¹³<https://www.cij.gov.ar/sentencias.html>

no justiciable. En tal sentido, el juez Irurzun dijo que estaba en juego determinar “si existió una ilícita actuación de funcionarios públicos que agravó aún más la situación catastrófica en la que se encuentra un importante grupo de personas que no tienen sus derechos humanos básicos cubiertos”. En su voto el juez Farah precisó que corresponde “distinguir correctamente, por un lado, el campo de la ‘libertad’ que debe tener toda decisión de gobierno y, por el otro, el control judicial de la decisión política en el marco constitucional.” Por su parte, el juez Boico aludió a la reciente condena contra el Estado argentino pronunciada por la Corte IDH en el caso “Comunidades Indígenas Miembros de la Asociación Lhaka Honhat (nuestra tierra) vs. Argentina” (sentencia del 6 de febrero de 2020):

En lo que a nuestro caso importa, la Corte analizó allí, por primera vez, los derechos a un medio ambiente sano, a la alimentación adecuada, al agua y a la identidad cultural en forma autónoma a partir del artículo 26 de la Convención Americana. La condena a nuestro país constituye una clara exhortación para obrar conforme los instrumentos de derechos humanos incorporados a la Constitución Nacional.

Merece especial atención que este reconocimiento de la prioridad del derecho humano a la alimentación (art. 11.1 y 2 PIDESC; art. 12.1 y 2 Protocolo de San Salvador) por sobre la decisión adoptada por el poder político en un ámbito de discrecionalidad viene pronunciada por uno de los estamentos más conservadores de nuestro poder judicial.

4. La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en crisis

Es oportuno destacar que la resistencia al reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales ejercida desde las propuestas del discurso neoliberal signó la vida de esos derechos desde su incorporación en los cuerpos constitucionales a nivel regional. A partir de los años 70 en que Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Reino Unido lanzaron la ideología neoliberal, con potencia hegemónica, el modelo del estado social ha recibido fuertes cuestionamientos. La creciente financiarización a partir de los años 80 desplazó la exigencia de abordar la distribución perversa de los ingresos suscitada por los procesos de concentración económica, que tampoco constituye una prioridad significativa en términos de esfuerzos tecnológicos. De manera que no se trata de un fenómeno novedoso, sino a lo sumo una nueva mutación de aquella problemática. El contexto, ciertamente, no es similar al de los años 70 cuando finaliza la edad de oro

del capitalismo. Los objetivos de la acumulación imponen la salida neoliberal produciendo un debilitamiento del mercado del trabajo y una fragmentación social resultante de la creciente informalidad laboral. Agustín Salvia (2003) señala que la crisis de empleo en la Argentina obedece a distintos factores que no se reducen solamente a los cambios estructurales de los años 90, ni a condiciones meramente endógenas, sino a transformaciones que operan a nivel de la economía mundial. Por una parte, advierte que el mercado de trabajo argentino tenía tasas de desempleo y subempleo más bajas que el resto de América Latina, esto lo atribuye a la amplia cobertura del sistema educativo y a la calificación adquirida durante el proceso sustitutivo de importaciones. Ese estándar comienza a resquebrajarse por la incidencia de la dinámica de valorización financiera generada a partir de la dictadura de 1976, al mismo tiempo que se pierde otro de los atributos que caracterizaba el mercado de trabajo local, dado por la mayor homogeneidad de las remuneraciones en comparación al resto de la región, ampliándose la brecha entre distintos sectores (Beccaria, 1991). Esa fragmentación y desigualdad del mercado laboral hace eclosión durante la década del 90 produciendo una transformación con profundos efectos económicos y sociales. Las transformaciones impuestas por el proyecto neoliberal en el ámbito del mercado de trabajo tenían el objetivo principal de maximizar la tasa de ganancia reduciendo –según un lenguaje deshumanizador– el *costo laboral*. A ello se sumaba una meta adicional del capital, la de debilitar la organización del conjunto de los trabajadores y su sindicalización de manera irreversible: la fragmentación del mercado del trabajo derivada de las reformas laborales y la desocupación creciente debilitaron entonces el espacio de acción sindical que pierde poder de lucha y estrategia a nivel nacional. Como contrapartida, crecen exponencialmente las asambleas barriales, las fábricas en quiebra recuperadas por sus trabajadores, las cooperativas de trabajo en torno a una economía popular de subsistencia, así como las organizaciones civiles que asumen la defensa de grupos desaventajados y diversos movimientos culturales. Svampa (2005) caracteriza a estos nuevos *movimientos sociales* como un nuevo actor social heterogéneo con una base social policlasista conformada por sectores de la clase media, trabajadores informales, clase obrera urbana, indígenas, campesinos, trabajadores informales y desocupados. La autora destaca la heterogeneidad de sujetos y reclamos nucleados con un propósito de apuntar más al empoderamiento de la ciudadanía que a la toma del poder y abarcando demandas plurales como el aumento de los impuestos, el acceso a la tierra y

la vivienda (movimientos campesinos y villeros) o la falta de servicios públicos, adquiriendo relevancia los reclamos por degradación del medio ambiente y contaminación. En estas nuevas formas de lucha social se visibiliza el fuerte protagonismo de las mujeres en movimientos cívicos de fuerte militancia y convocatoria.

Pablo Grez Chávez (2019) señala que si el Derecho es parte del conjunto de relaciones sociales que integran la formación económica-social capitalista, carece de sentido estudiar el derecho como un objeto separado de las otras relaciones que mantienen los sujetos, tal y como el positivismo jurídico ha propuesto. Coincidimos con el autor en que la perspectiva que descontextualiza el fenómeno jurídico de los procesos históricos, sociales y económicos subyacentes empobrece el análisis jurídico y la posibilidad de identificar los mecanismos reparatorios. Antony Giddens (2001) alerta sobre los peligros del enfoque positivista aplicado a la ciencia del derecho. En primer lugar, observa que el positivismo no otorga un lugar central al carácter negociado de las normas, de modo que oculta su origen vinculado a pugnas sociales. En segundo lugar, señala que al omitir la consideración de que las normas jurídicas surgen del antagonismo de intereses o de clases, se pasa por alto el motivo que hace que las normas jurídicas estén en definitiva abiertas a interpretaciones divergentes y antagónicas. En tercer orden, Giddens (2001) enfatiza que el positivismo habla de las relaciones jurídicas silenciando que son relaciones sociales, activamente constituidas por las acciones de sus miembros, de modo que el carácter descontextualizado de tales estudios conduce a tratar las disputas de poder como un fenómeno secundario.

Desde esa perspectiva, un estudio sobre las garantías de acceso a los derechos económicos, sociales y culturales no puede omitir que, en definitiva, la disputa sobre su reconocimiento efectivo será en gran parte zanjado por las fuerzas sociales que históricamente han actuado como un límite a los procesos de acumulación y a los dictados de la economía global, según las particularidades de cada nación. En el devenir de esos procesos histórico-sociales se conforma una construcción colectiva que –según veremos a continuación– va modelando o instando la acción de la estructura institucional con capacidades para articular el reconocimiento y la atención efectiva de esos derechos. De esa manera, se procura incidir en las políticas públicas o las regulaciones, en el otorgamiento de prestaciones urgentes y, en ocasiones, potenciar el éxito de las demandas articuladas ante los órganos jurisdiccionales. Rodríguez Garavito (2011) realizó un

estudio para hallar denominadores comunes que servirían de indicadores del mayor o menor éxito de los litigios colectivos. Así constató que el grado de eficacia de esos procesos depende, en muchas ocasiones, del desempeño de los diversos actores involucrados, vale decir, de las estrategias de los activistas y litigantes, las reacciones gubernamentales y del papel de los tribunales en la fase de cumplimiento. Concluyó que los mejores logros se obtienen cuando los jueces logran comprometer en el litigio la intervención de organizaciones de la sociedad civil y organismos del Estado con competencia en la materia. Un ejemplo de esa articulación lo proporciona Andrés Scharager (2019) en su tesis doctoral acerca del caso “Mendoza” (Cuenca del Riachuelo) donde realiza un estudio exhaustivo sobre los avatares de esa demanda colectiva que había sido precedida por una prolongada etapa de movilización de los vecinos y de articulación de organizaciones sociales hasta lograr que la Corte Suprema asuma la competencia para conocer en el conflicto –pese a que no era materia de su competencia originaria– y ordene “limpiar los márgenes” del Riachuelo para proceder a su saneamiento. La propuesta de este trabajo es poner el foco en los dispositivos institucionales con aptitud para potenciar los contenidos jurídicos y que, a la hora de poner en juego el acceso a la justicia, son útiles para fortalecer reclamos judiciales, acceder a información pública relevante, arribar a soluciones alternativas de los conflictos o desarrollar la práctica jurídico legal del litigio estratégico en materia de derechos económicos sociales y culturales.

5. ¿Qué son las garantías institucionales?

En el campo de los estudios de derecho es frecuente relacionar las instituciones con aquellas emanadas de los poderes públicos, es decir las *instituciones públicas*. A esa perspectiva suele añadirse el enfoque positivista que prescinde de los contextos para enfocarse exclusivamente en los cuerpos normativos aplicables y en los procedimientos reglados ante los organismos administrativos o judiciales competentes. En el debate jurídico esta simplificación suele presentarse como la única aproximación viable para captar la complejidad del fenómeno institucional. El estudio del derecho suele adoptar una perspectiva de *agencia* enfatizando que las instituciones están intencionalmente creadas para restringir la conducta de las personas. Partiendo de esa premisa se examina la competencia, las funciones, las jerarquías y los criterios de eficiencia del aparato administrativo. En cambio, las ciencias sociales adoptan un enfoque diverso, aunque nada

exento de controversias cuando se trata de formular una definición teórica de institución. En términos generales, para dejar en claro el contraste, predomina una perspectiva *estructural* que concibe las instituciones como emergentes sociales que modelan la conducta de la sociedad, a la vez que de ésta emergen actores sociales con capacidad de generar acciones que las consolidan, o impulsan los cambios en la estructura institucional. Joachim Hirsch (2005) define las instituciones como la expresión de rutinas consolidadas a través de las cuales los sistemas sociales conquistan una cierta permanencia. Las relaciones sociales van conformando formas de acción que luego determinan las orientaciones predominantes de la percepción y comportamientos generales y estructurales. Así, los individuos están sometidos y, paralelamente, reproducen esas formas sociales a través de su acción. Hirsch explica que en un Estado capitalista la configuración institucional se relaciona con dicha forma política y bajo tales condiciones se realiza la acción social, sin embargo, entiende que igualar la forma política con el marco institucional existente es un error frecuente. Las formas sociales en tanto constituyen una expresión de contradicciones sociales “fundamentan los procesos de institucionalización, los apoyan y los delimitan”. Por tal naturaleza, los cambios institucionales no son implantados de manera planeada, son formas sociales que se “concretizan en una materialidad institucional como resultado de la estrategia de actores sociales en oposición, cuyas bases y vínculos permanecen ocultos para ellos mismos”.

Con similar mirada en este aspecto, un autor destacado de la corriente neoinstitucionalista del pensamiento económico, Douglass North (1994)¹⁴, define las instituciones como aquellas restricciones (*constraints*) ideadas por la acción humana sobre cuya base se estructura la interacción social. Aquellas están constituidas por restricciones formales (reglas, leyes, constituciones), restricciones informales (normas de conducta, convenciones, códigos de conducta autoregulados) y sus formas características de implementación. Para North la interacción entre instituciones y organizaciones da forma a la evolución institucional de una economía: la institución establece las reglas del juego, mientras las organizaciones y sus actores son los jugadores. A través de ese vínculo inmanente las organizaciones modelan las formas y contenidos institucionales. Al

¹⁴ Los neoinstitucionalistas, más próximos al pensamiento neoclásico, apuntan a las instituciones como la causa fundamental del crecimiento a largo plazo, mientras sean eficientes para incidir en las inversiones en capital físico, humano y tecnológico y en la organización de la producción; según ese criterio las instituciones determinan cómo se dividen los beneficios entre diferentes grupos e individuos.

enumerar las organizaciones a que hace referencia menciona: los organismos políticos (partidos, parlamento, legislaturas, organismos reguladores), los agentes de la economía (compañías, sindicatos, agrupaciones de productores o campesinos, cooperativas), los organismos sociales (iglesias, clubes, asociaciones) y los organismos educativos (escuelas, universidades, centros culturales). De modo que, ante conflictos de intereses, en la elección pesará la relación de fuerzas entre grupos siendo el poder político el último árbitro.

Avner Greif (2006) define la institución como un sistema de factores sociales que conjuntamente generan una regularidad en el comportamiento social. Todos sus componentes son sociales, vale decir, creados por la persona humana, no-físicos, y son exógenos a los individuos sobre cuya conducta influyen. De esa manera conjunta, los elementos institucionales motivan, capacitan y guían a los individuos a seguir una conducta entre las diversas conductas que son posibles en una determinada situación social. Esos factores conforman un sistema de reglas, creencias, normas y organizaciones que conjuntamente generan una regularidad (*regularity*) del comportamiento social. Greif destaca el carácter dual de las organizaciones de la sociedad, en el sentido de que las organizaciones son componentes de un sistema institucional, aunque, por otro lado, pueden constituir nuevas formas institucionales. Solamente tienen esa capacidad aquellas con jerarquía institucional, es decir, aquellas a través de las cuales los individuos pueden influir sobre otros.

A partir de este recorrido por el pensamiento de estudiosos de extracción diversa arribamos a una primera reflexión sobre la importancia de no subestimar la dinámica institucional a la hora de buscar soluciones a la atención de los derechos económicos, sociales y culturales, aun cuando se haya optado por el camino de ejercer acciones por vías judiciales. En la segunda mitad del siglo XX la estructura institucional de los Estados en occidente experimentó transformaciones alejándose de los modelos dictatoriales, aunque también del modelo clásico de democracia liberal, el cual le confiere poder al gobierno ungido por una mayoría frente a ciudadanos formalmente iguales. La necesidad de aportar legitimidad y solidez a los gobiernos para darle permanencia al régimen democrático llevó a desarrollar Estados munidos de distintos mecanismos de articulación que permitieran recoger y representar los intereses de los diferentes sectores de la sociedad, de modo que, al ser conocidos, pudieran ser contemplados en las políticas

públicas y en el marco normativo regulatorio, así nace el modelo de Estado de la democracia social. Esa dinámica entre dependencias estatales y organizaciones de la sociedad posibilita acceder en tiempo real a la diversidad de experiencias de la realidad que aporta la interacción frente a diversos sectores sociales. De ese modo, los dirigentes se conectan con las distintas vivencias y necesidades de la población y se reduce la separación entre la sociedad y la estructura institucional del Estado.

Cuando se busca identificar el modelo económico concebido por nuestra constitución nacional los autores se diferencian entre aquellos que sostienen que no hay una elección constitucional expresa (Dalla Vía), los que afirman que la reforma de 1994 habría consagrado el modelo de Estado subordinado (al mercado) (Cassagne)¹⁵ y los que sostienen que a partir de esa reforma se instituyó un modelo de Estado social de derecho (Bidart Campos, Sabsay). Esta última posición halla sostén en los deberes constitucionales que asumió el Estado al adherir a las convenciones internacionales ya citadas, lo cual guarda plena correlatividad con la llamada cláusula de progreso del artículo, 75 inciso 19, que impone a los poderes públicos alcanzar el desarrollo económico con desarrollo humano y justicia social.

6. Dinámicas institucionales como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales

Las decisiones estatales siguen una racionalidad acotada, en el sentido de que la información a la que tienen acceso es incompleta y fragmentada. El objetivo de autoconservación le impone límites al Estado en la implementación de políticas públicas que puedan entrar en conflicto con intereses de clase o de grupos. Como parte de ese proceso, la interacción con diversos sectores sociales a través de sus distintas dependencias constituye un insumo vital del que no pueden sustraerse para cumplir sus fines. Oscar Oszlak (1997) explica que la viabilidad de un Estado requiere el continuo ejercicio de la capacidad de extraer de la sociedad los recursos materiales y humanos para reproducirse y reproducir un orden social. A ese fin ejerce la *potestad fiscal* que no sólo se sostiene en los recursos de coerción que ejerce (derecho penal, administrativo) sino por “la legítima invocación de ser el Estado el único actor capaz de garantizar la vigencia

¹⁵ Cassagne basa su posición en el artículo 42 de la Constitución Nacional en cuanto impide al Estado toda distorsión del funcionamiento de los mercados para preservar la libre competencia. Mas adelante admite que no surge de la Constitución, pero dice que estaría implícito.

y continuidad de ciertos parámetros de la organización social.” De ese modo, el Estado se sostiene en virtud de su *autonomía relativa*, que está dada por constituirse como una instancia de intervención frente a las clases, las fracciones de capital o los grupos de interés, desarrollando un campo de acción y una dinámica propias, pero siempre emergente del proceso construcción social que va definiendo su especificidad; esta última depende de circunstancias históricas complejas. Joachim Hirsch (2005) pone énfasis en este aspecto acentuando que el Estado no es un instrumento neutro, sino que forma parte de las relaciones de producción capitalistas, pero tampoco existe *solamente* porque tenga tareas asignadas para garantizar la reproducción del capital (construcción de infraestructuras, instituciones, sistema financiero y bancario). El Estado existe por la determinación de la forma social que lo sostiene y bajo el impulso de las relaciones de fuerza que le imprimen ciertos actores en el devenir de los procesos históricos y sociales: los partidos, los grupos de interés, los movimientos sociales, la burocracia, el capital. Por tal motivo su intervención no es unívoca, sino contradictoria y disfuncional, al estar mediado por un proceso continuo de proximidad jerárquica al poder y mediatización hacia las bases. En el mismo orden de ideas, O’Donnell (1984) precisa que el Estado capitalista muestra una *apariencia de exterioridad* con relación al capital y a los grupos sociales, pero no respalda directamente al capitalista o su clase *sino a la relación social que lo hace tal*. Dicha función la expresaría constituyéndose en garante de las relaciones capitalistas de producción, mientras que a la vez debe ocuparse de prevenir las condiciones socialmente destructivas de la reproducción que podrían suscitarse ante un recrudecimiento del conflicto social.

Esta forma histórica del Estado actúa fragmentado en múltiples agencias dotadas de especialización y de cierta autonomía para atender, por un lado, a los conflictos que se relacionan con las clases desaventajadas (sectores socioeconómicos rezagados, sindicatos, agricultores, trabajadores, campesinos, comunidades, indígenas, etc.) y por el otro, cuenta con sus dependencias con diálogo cordial frente a los actores de las finanzas, las grandes empresas locales y el capital trasnacional. De esa manera, separado de las clases sociales y de los grupos de interés diferenciados, el Estado intentará resolver o disipar los conflictos entre unos y otros, a la par que se transforma en cada estadio del proceso de acumulación capitalista al compás de las relaciones de fuerza en el mercado mundial. El elemento determinante de la coerción estatal expresada en las fuerzas de

seguridad, el derecho constitucional, penal y administrativo brinda el marco externo de cohesión necesaria para el control social. Ante las crisis económicas ese Estado dinámico e interventor muestra una capacidad para desplazar el sistema económico a otro nivel, donde siempre prevalece la exigencia de garantizar la generación y reproducción de las relaciones de producción. Ese dinamismo y capacidad de adaptación es lo que permite al Estado capitalista prosperar históricamente (Hirsch, 2005).

La libre articulación entre administración pública (instituciones estatales) y organizaciones de la sociedad hace posible la intervención social del Estado y las adaptaciones intraburocráticas que restituyan legitimidad a su supervivencia democrática, abriendo la posibilidad de construir colectivamente una burocracia representativa del interés general. Entre aquellas dependencias estatales de diálogo fluido con los sectores sociales desaventajados por razones socioeconómicas o estructurales se pueden mencionar: los ministerios de trabajo, de educación, de cultura, de empleo y seguridad social, de desarrollo social, de géneros y diversidad, de salud, intendencias, hospitales públicos, centros y agencias de salud con atención en barrios populares y zonas rurales, centros y agencias territoriales de acceso a la justicia, bancos estatales de fomento a los pequeños y medianos productores, bancos estatales hipotecarios y agencias para el acceso a la vivienda, compañías nacionales o provinciales de alimentos que aseguren la prestación alimentaria a sectores sociales en situación de vulnerabilidad, dirección de parques nacionales, centros de estudios o investigación de universidades públicas, agencias vinculadas a la protección de la niñez, de la discapacidad, direcciones de protección del consumidor, de seguridad alimentaria, de la economía popular, de protección del hábitat, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET), entre otras.

Dichas agencias estatales son los canales institucionales especializados idóneos para interactuar y dialogar —en mayor o menor grado según la voluntad política de turno— frente a los principales actores portadores de reclamos sociales colectivos o individuales representados, como se vio, por sindicatos, movimientos populares, movimientos piqueteros, de desocupados, de fábricas recuperadas, organizaciones villeras, asambleas vecinales, organizaciones de protección de la naturaleza y el ambiente, movimientos campesinos, movimientos indígenas, movimientos feministas y LGTBIQ+, asociaciones de defensa del usuario y el consumidor, organizaciones de lucha contra la trata de

personas, contra la violencia institucional de las fuerzas de seguridad, organizaciones de víctimas del narcotráfico, de accidentes de tránsito, organizaciones de la economía popular, comedores populares, parroquias, organizaciones de protección de la naturaleza y el ambiente, según el caso. De manera que la acción participativa de la sociedad en materia de soluciones y remedios que garanticen los derechos económicos, sociales y culturales no se desenvuelve solamente a través de los mecanismos formales –las audiencias públicas, instauración de consejos consultivos, elaboración participativa de normas, integración de organismos de control– sino mediante instancias informales *directas* a través de las cuales el Estado se constituye como mediador para la resolución de los conflictos sociales. Cabe mencionar que, en ocasiones, las reglamentaciones o las prácticas instauradas de participación de la ciudadanía mediante mecanismos formales los transforman en pasos procedimentales meramente rituales.

Holloway (1982) subraya que de esa dinámica interactiva del aparato estatal y de su funcionalidad para preservar su autonomía relativa depende la construcción de su legitimidad. Así, la administración pública actúa en el marco de un proceso continuo de redefinición de la lucha de clases que se produce en términos de las demandas de los ciudadanos y a través de la de apropiación de las respuestas a esas demandas. De esa manera, el Estado filtra las luchas, excluye cierta parte de ellas, las fragmenta, las define y las redefine: “el objeto es la lucha social y el resultado final es el ciudadano, conforme o disconforme, con determinados derechos y obligaciones”. En América Latina, específicamente, este Estado se transforma ante las exigencias del capital local a las que se suma la presencia de empresas transnacionales que en muchos aspectos escapan al poder de decisión del Estado. Las más concentradas dirigen sectores estratégicos de la economía, por diversos canales, mientras transfieren gran parte de la acumulación hacia mercados externos. Para cumplir ese *papel económico* el Estado también debe controlar la sociedad y con ese fin expandirse y tecnificarse, incluso para dar respuesta a los reclamos sociales. Por esta última razón es percibido por los intereses dominantes como *riesgoso*, pues adquiere la forma de una relación social *inestable* frente a la acción de las y los actores sociales con capacidad para influir políticamente (Oszlak y O'Donnell, 1995).

Oszlak (1997) concibe la burocracia estatal como una arena de conflicto político donde se materializan procesos históricos a través de complejas articulaciones que tornan

imprecisos los límites entre Estado y sociedad y aumentan la heterogeneidad de la burocracia. Revisten particular interés sus reparos sobre la visión formalista y de los estudios administrativo-organizacionales sobre la burocracia enfocados en un modelo de organización formal. Oszlak advierte que ese modelo de organización formal luego se contrasta con los aparatos estatales de los países en vías de desarrollo para apuntar a sus “desviaciones patológicas”, sin profundizar acerca de los factores que explicarían esas singularidades. Al autor alerta sobre las consecuencias de esa visión que parte de una concepción noroccidentalista y etnocéntrica que tiende a desatender las necesidades que presenta la situación económica y social en América Latina.

Las reflexiones precedentes se tornan relevantes en los tiempos actuales en que se pone en tela de juicio la dimensión del Estado para suprimir, particularmente, aquellas dependencias vinculadas a problemáticas de desarrollo social, acceso a la justicia y organismos o mecanismos del control de los agentes económicos que conciernen a servicios económicos de interés general. Las consideraciones formuladas por los autores antes citados nos sirven de base para resaltar la importancia de las garantías institucionales brindadas por el aparato estatal –en su dinámica conjunta con la acción de las organizaciones de la sociedad– para la atención de los derechos económicos, sociales y culturales. Como contrapartida, las políticas que tiendan a suprimir los organismos o dependencias estatales especializadas con diálogo fluido con los sectores sociales o grupos desaventajados conducen a bloquear los canales de información, atención y prevención del conflicto social, lo cual en definitiva pone en peligro la continuidad democrática. El acceso al insumo de la información sobre las necesidades básicas insatisfechas en tiempo real y la capacidad de atención de demandas urgentes abre la posibilidad de activar remedios sociales con participación comunitaria y articularlos entre distintas áreas del Estado que puedan proveer soluciones a corto o mediano plazo.¹⁶ Asimismo, conduce a la planificación eficiente de la gestión pública que requiere contar con la información adecuada y oportuna para trazar un diagnóstico, estudiar las diversas alternativas y asignar los recursos materiales y humanos para implementar políticas públicas idóneas para prevenir daños y conflictos sociales. El discurso épico desarrollado en los últimos tiempos para justificar la desaparición del Estado como mediador y campo

¹⁶ Ver más ampliamente nuestra investigación sobre el trabajo articulado entre agencias estatales y actores territoriales para la solución de conflictos en villas y barrios populares urbanas y periurbanas en Gils Carbo (2021).

de resolución de los conflictos de intereses o de clase pasa por alto la funcionalidad de esos mecanismos para preservar no solo la atención de derechos básicos, sino incluso la legitimidad y la continuidad de los procesos democráticos.

Asimismo, la interacción entre agencias públicas y organizaciones de la sociedad permitiría al Estado reforzar sus capacidades de gestionar de manera eficiente la potestad recaudatoria para el cumplimiento de mandatos constitucionales.¹⁷ Uno de los deberes básicos que justifican la potestad recaudatoria del Estado es la de constituirse en garante del orden social con respeto a la plenitud los derechos civiles, políticos y sociales de la ciudadanía. Así surge del nuevo texto de la Constitución Nacional instituido a partir de la reforma de 1994 que incorpora los tratados de derechos humanos (art. 75, inciso 22) con estrecha relación a la cláusula de progreso con desarrollo humano (art. 75, inciso 19) y a la exigencia de adoptar medidas de acción positiva que garanticen la igualdad de oportunidades y de trato, así como el “pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos” (art. 75, inciso 23). En esa línea, también cabe mencionar el derecho a un ambiente sano y equilibrado (art. 41), los derechos de usuarios y consumidores de bienes, servicios y de servicios públicos (art. 42) y el derecho de acceso a la jurisdicción por una vía ágil y expedita para obtener la protección de esos derechos de manera individual o colectiva (art. 43). Horacio Corti (2020) observa que tradicionalmente se consideraba al presupuesto como una institución interna al Estado y que, por ende, no mantenía relaciones con los derechos fundamentales; sin embargo, el nuevo paradigma constitucional requiere atender a la estrecha relación entre presupuesto y protección de derechos humanos, dejando atrás el reduccionismo financiero según el cual se piensa el presupuesto al margen de la lógica sustancial constitucional.

Los derechos fundamentales para ser efectivos requieren de estructuras y de acción pública, y todo ello de financiamiento. El derecho de la organización política del Estado (el derecho constitucional del poder) y el derecho administrativo (derecho de la organización y acción pública-administrativa) están indisolublemente ligados a los derechos fundamentales y al derecho financiero.

7. El derecho regulatorio como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales

¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018) Políticas públicas con Enfoque de Derechos Humanos. Documento OEA/Ser.L/V/II. Doc. 191.

Los juristas de Europa occidental y de algunos países de América Latina (México, Chile, Colombia) son prolíficos en el estudio del derecho que rige las relaciones entre los agentes del mercado y el control estatal de servicios económicos de interés general. Dichos estudios se agrupan bajo la denominación de *derecho regulatorio o derecho económico* (Esteve Pardo, Muñoz Fraga, Witker, Cruz Parceró, Leiza Zunino). Esteve Pardo (2021) caracteriza el derecho regulatorio como el resultado de una nueva correlación entre sector público y sector privado que exterioriza o expresa una nueva línea de actividad de los poderes públicos respecto al mercado. Esta área del derecho se adscribe a grandes servicios de interés general y sectores económicos estratégicos del todo necesarios y básicos para la vida y existencia de las personas y comunidades en el mundo actual.

Según lo concebimos, el derecho regulatorio o económico se proyecta a la regulación de la política financiera y monetaria, de las autoridades de control del sistema bancario, del mercado de valores, de los servicios económicos de interés general o estratégicos como la energía, telefonía, telecomunicaciones, transporte, puertos, abastecimiento de agua, regulación de riesgos asociados a la tecnología, seguridad alimentaria, soberanía alimentaria, desarrollo rural, recursos naturales, minería y otros similares. La potestad regulatoria del Estado sobre los servicios económicos estratégicos y servicios de interés general adquiere un rol central como garantía institucional de los derechos económicos, sociales y culturales. En particular el PIDESC establece en materia de derechos económicos el derecho de todos los pueblos a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, precisando que no podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia (art.1.2). También menciona el deber de los Estados Partes de preparar programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva (art. 6.1); el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia incluyendo alimentación, vivienda y una mejora continua de la condiciones de existencia (art. 11.1); el derecho de toda persona a participar en la vida cultural y gozar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones (art. 15.1), entre otros. La Observación General n°4 del Comité DESC especifica que el derecho a una vivienda adecuada incluye el acceso permanente a agua potable, energía para la cocina, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencias, sin que ello impida el logro y satisfacción de otras necesidades básicas (art. 8.b y c).

No es casual que en un contexto de avance de la concentración de la riqueza la presencial estatal que planifica la protección de los derechos mencionados se debilite. La nueva correlación de fuerzas entre Estado y mercado a partir de la privatización de empresas públicas o que brindan servicios estratégicos o servicios básicos a la comunidad ha legado un escenario dominado por sujetos privados en sectores fundamentales para el desarrollo económico y la satisfacción de necesidades y expectativas esenciales de la ciudadanía. El ejemplo más claro es el de los servicios públicos, frente a los cuales el Estado debe garantizar su accesibilidad universal y proteger al usuario de las deficiencias en el servicio mediante controles activos de su actividad. Asimismo, los avances tecnológicos y el auge del capital financiero han producido un brutal proceso de concentración en los niveles más relevantes de la economía que cada día aumentan el poder de imponer sus estrategias y sus intereses. El mercado agroalimentario es un reflejo fiel de esa situación: las trasnacionales Archer Daniels, Bunge, Cargill y Dreyfus concentran el 50% de la producción agrícola global, mientras tres transnacionales (Bayer-Monsanto, Dupont Dow y Syngenta) concentran el 60% del mercado de pesticidas. Cincuenta grupos empresarios facturan el 50% de las ventas mundiales de alimentos determinando calidades y precios. Así lo señala Manuel Delgado Cabeza (2010) quien explica la reestructuración por la que han transitado los mercados a partir del predominio en la economía en la esfera financiera. La posibilidad de las grandes corporaciones trasnacionales o grandes compañías locales de emitir títulos en el mercado de valores les permite recaudar dinero financiero con el que realizar operaciones de adquisición de empresas y activos patrimoniales que van expulsando del mercado a los pequeños jugadores y deteriorando los tejidos económicos y sociales locales. El autor caracteriza esa práctica financiera como formas de hacer dinero apoyadas sobre una situación de ventaja previa que se retroalimenta a través del poder de lobby que les permite aprovechar las reglas del juego instituidas en su beneficio. La capacidad de innovación permanente y el lanzamiento al mercado de productos con carácter de nuevos resulta una necesidad básica para la expansión donde tiene un papel central la investigación y el desarrollo tecnológico al que otros actores locales no acceden. El poder alcanza hasta determinar un control corporativo de la biodiversidad en función de los beneficios económicos afectando la biosfera, la soberanía y la seguridad alimentaria.

En esas condiciones, la exigencia de garantizar los intereses generales y los valores constitucionales se expresa en el modelo de *Estado garante*, que actúa a través de agencias y autoridades reguladoras en actividades esenciales para el desarrollo económico y humano, como las telecomunicaciones, transportes, servicios audiovisuales, energía, servicios postales, aprovechamiento del agua, tratamiento de residuos, alimentos, medicinas y fármacos, supervisión del sistema bancario y financiero (Esteve Pardo, 2021). Entre las agencias estatales que desarrollan esa tarea se encuentran: los entes reguladores de servicios públicos (Enargas, Ente Nacional de Regulación de la Electricidad (ENRE), de regulación ferroviaria, del sector postal, de regulación aeroportuaria, Comisión nacional de Defensa de la Competencia, Comisión Nacional de Comunicaciones, Inspección general de justicia y registros societarios locales, Administración General de Puertos, empresas estatales de servicio de agua potable, Banco Central en materia de política monetaria, supervisión del sistema bancario y financiero, Comisión Nacional de Valores, entidades que garantizan el acceso a bienes culturales (cine, teatro, música, etc.), centros de investigación en ciencia y tecnología, Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT), Yacimientos Petrolíferos Fiscales (política hidrocarburífera nacional), entes reguladores en materia de energía nuclear, de fomento industrial, protección de la pesca, recursos forestales, recursos minerales, tierra, aprovechamiento de las aguas, Fondo nacional de la vivienda, políticas de desarrollo rural, de desarrollo regional, agencias de protección de usuarios y consumidores bancarios, reglas de protección contra los monopolios, etc.

Un claro ejemplo de que esa actividad estatal esencial está en riesgo se advierte cuando se observa el contenido de las sesenta y nueve resoluciones derogadas por la Secretaría de Comercio –mediante la Resolución 51/2024 del 26 de enero de 2024– que habían sido dictadas por la ex Secretaría de Comercio Interior del ex Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. De ese modo, desde el Poder Ejecutivo se derogó la obligación de diversos agentes económicos vinculados a servicios de interés general de brindar información al Estado sobre aspectos relevantes de las prestaciones brindadas a la ciudadanía. Dicha información era recabada por dependencias estatales especializadas a fin de contar con datos que permitieran controlar el cumplimiento de regulaciones estatales dictadas en beneficio de usuarios y consumidores. Asimismo, el tratamiento de esos datos permitía prevenir o sancionar abusos a usuarios de servicios de crédito y

consumidores, así como realizar diagnósticos útiles para conocer el estado de situación del mercado, delinear políticas públicas o brindar información pública a la ciudadanía en aspectos relevantes para la protección de sus intereses. Corresponde aclarar que en la mayoría de los casos se trata de contrataciones celebradas en condiciones de asimetría, llamados *contratos de adhesión*, cuyas cláusulas los usuarios no pueden discutir. A pesar de lo dicho, se derogó el deber de proporcionar datos a cargo de: las entidades bancarias y financieras y emisoras de tarjetas de crédito que suministraban mensualmente información sobre tasas de interés, cargos, comisiones, gastos, adicionales y similares (Res. 134, 4-3-98); las entidades que otorgan créditos hipotecarios y prendarios sobre las operaciones destinadas a adquisición de viviendas o automotores (Res. 313, 12-5-98 y Res. 387, 8-6-99); los establecimientos de educación privados sobre el valor total de las cuotas por el servicio educativo para cada nivel de enseñanza (Res. 678, 16-9-99); los prestadores de medicina prepaga sobre el valor total de la cuota mensual que perciben por la prestación del servicio (Res. 54, 24-4-2000); determinados establecimientos de distribución minoristas sobre precios a la Cámara Argentina de Supermercados (Res.19, 22-4-2002); las compañías de seguros sobre el valor mensual de los premios de los seguros de automotores que ofrecen al mercado (Res.75, 20-12-2002); los establecimientos universitarios privados sobre los precios de las cuotas percibidas por la prestación del servicio de enseñanza con el fin de suministrar a los usuarios datos sobre la variedad de la oferta (Res. 8, 28-4-2003), entre otros. La derogación masiva de resoluciones también alcanzó a rubros tales como el Programa de Defensa del Estudiante que tenía como objetivo brindar asistencia integral a los consumidores de servicios de turismo estudiantil para el viaje de fin de curso y la difusión del marco normativo vigente (Res.6, 8-8-2006); la creación del Registro Nacional de Fabricantes, Distribuidores y Comercializadores de Pastel Celulosa y Papel para diarios; el sistema de monitoreo de abastecimiento y disponibilidad de bienes e insumos (Simona); la defensoría de las buenas prácticas comerciales para la micro, pequeña y mediana empresa; el programa de “acceso de productos regionales argentinas en las grandes superficies de venta” creado para promover economías regionales; el programa de precios cuidados; el régimen informativo de precios máximos de referencia para una canasta básica de productos de consumo discriminada para cada provincia, entre otros de la misma índole. Como se advierte, el ámbito regulatorio había desarrollado un régimen informativo que permitía

acceder –tanto al Estado como a las organizaciones de la sociedad civil o centros de estudios económicos– a los precios de insumos básicos en materia de salud, canasta básica de alimentos, uso de cuentas bancarias y tarjetas de crédito, cuotas de medicina prepaga, primas de compañías de seguros, cuotas de colegios y universidades, proveedores de servicios financieros, consumidores de servicios de turismo estudiantil, venta de papel de diario, provisión de medicinas e insumos medicinales, ley de góndolas para el acceso de pequeños y medianos productores locales o de economías regionales, el sistema de fiscalización de rótulos y etiquetas, entre muchos otros.

La ausencia de acción estatal para proteger a la ciudadanía inerte frente a los abusos de la concentración oligopólica en materia de servicios y productos esenciales se traducirá, en definitiva, en una inmensa transferencia de recursos de los sectores medios y bajos de la sociedad hacia las grandes compañías y en la consecuente privación de derechos económicos, sociales y culturales de la población. Como se vio, nuestro marco constitucional (art. 14 bis, 42 y 75 inc. 19 y 22) brinda soporte a la legitimación del Estado para planificar, supervisar, controlar y regular los servicios públicos y actividades estratégicas para el desarrollo económico en aras de proteger el interés general de la sociedad y los derechos humanos comprometidos. La decisión política de dismantelar o suprimir regímenes de protección respecto de esas actividades y servicios que son básicos para preservar las condiciones de vida de la ciudadanía –bajo el argumento de suprimir la burocracia– desatiende los mandatos constitucionales citados y constituye una abdicación del deber estatal de proteger el interés general de la sociedad con especial atención a los abusos del poder económico concentrado.

8. Conclusiones

Hemos visto que la protección de los derechos económicos, sociales y culturales tiene en nuestro derecho positivo jerarquía constitucional y que el Estado argentino se sometió a instancias internacionales de seguimiento, monitoreo y jurisdiccionales en defensa de los derechos humanos de la población. Asimismo, señalamos que el amplio consenso sobre la exigibilidad y la justiciabilidad de estos derechos y sobre el rol del Estado como garante enfrenta nuevos desafíos en un escenario de avance del poder económico que viene acompañado de una narrativa de jerarquización del mercado como centro y destinatario de las políticas estatales en desmedro de los derechos sociales. En especial, examinamos

que el alcance de esa presión ejercida desde el capital sobre los derechos económicos, sociales y culturales encuentra el freno en la relación de fuerzas sociales que, históricamente, en nuestro país supo construir instancias de mediación y diálogo con la estructura institucional para incidir en las leyes y las políticas públicas o en medidas colectivas o individuales en materia de atención de los derechos básicos. El estudio de autores de las ciencias sociales nos muestra el rol esencial del Estado en su dinámica de desplegarse a través de distintas agencias dotadas de especialización y capacidades para dialogar con los actores sociales en orden a prevenir conflictos, articular la acción de diversas agencias del Estado para atender situaciones concretas o planificar políticas públicas basadas en las necesidades reales y urgentes de la mayoría de la población, hoy ubicada bajo la línea de pobreza. Dicho rol constituye parte de las formas en que el Estado es capaz de orientarse hacia una democracia auténticamente representativa del interés general. Como correlato, el intento de suprimir esa dinámica eliminando o degradando esos canales del Estado con aptitud de establecer vínculos con la sociedad afecta profundamente las bases de un sistema democrático. Por otro lado, tampoco puede dejarse de lado la regulación estatal de los servicios económicos que afronta una nueva correlación entre lo público y lo privado derivada de la progresiva concentración del mercado y la privatización de servicios esenciales y estratégico como resultado de políticas neoliberales.

Desde esa perspectiva, las garantías institucionales en materia de protección de los derechos económicos, sociales y culturales merecen un estudio particularizado en el campo del derecho que las coloque en un plano de relevancia en el marco de los debates académicos jurídicos. Consideramos que el estudio del derecho debe aproximarse más al campo de la sociología jurídica bajo riesgo de constituirse en un saber abstracto que no provee a las y los abogados de herramientas eficaces para hallar soluciones a los conflictos, individuales o colectivos. Por último, la tarea jurisdiccional también se enriquece y se torna eficiente a través de la comunicación permanente de las fiscalías, defensorías, juzgados, abogados y demás facilitadores del acceso a la justicia con las agencias estatales especializadas y organizaciones de la sociedad. Estas últimas deberían participar en la capacitación de los agentes judiciales y constituirse como una fuente de producción de sentido para las prácticas jurisdiccionales, restituyendo los vínculos interpersonales, la remoción de prejuicios y la acción igualadora e inclusiva.

Referencias bibliográficas

- Abramovich, V. y courtis, C. (2006), *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Editores del Puerto, Buenos Aires, p. 57-60.
- Albanese, S. (2013), *El alcance de los derechos económicos, sociales y culturales en el plano de las observaciones generales*”, Buenos Aires, Ed. Ediar, p. 31-34
- Beccaria, L. (1991) “Distribución del ingreso en Argentina: Explorando lo sucedido desde mediados de los setenta.” En: *Desarrollo Económico*, Vol. 31, No 123.
- Bidart Campos, G. (2002), *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*”, tomo III, Ediar, Buenos Aires, p.276-277.
- Cassagne J. C. (2018), *Curso de Derecho Administrativo*, 12ª edición, La Ley, Buenos Aires.
- Corti, H. (2020), *Financiar la Constitución*, Eudeba, Buenos Aires, p. 86-87.
- Corti, H. (2020), *Financiar la Constitución*, Eudeba, Buenos Aires, p. 86-87.
- Cruz Parcerio J. A., Larrañaga Montaraz P. y Rodríguez P. (2019), *Derechos Económicos: una aproximación conceptual*, Comisión de Derechos Humanos (CEPAL/CENHD).
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44846/1/S1900863_es.pdf
- Dalla Via, A. (2014), *Derecho Constitucional Económico*, 3ª edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires.
- De Cabo, M. (2017), *Dialéctica del sujeto, dialéctica de la Constitución*, Editorial Trotta, Madrid, p.133-138.
- Delgado Cabeza, M. (2010), “*El sistema agroalimentario globalizado: imperios alimentarios y degradación social y ecológica*”, en *Revista de Economía Crítica* nº10, 2º semestre, Sevilla, p. 32-56.
- Esteve Pardo, J. (2021), *Principios de derecho regulatorio. Servicios económicos de interés general y de regulación de riesgos*, Madrid, Marcial Pons.
- Ferrajoli, L. (2001), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Ed. Trotta, pp. 25-34.
- Gialdino, R. (2014), *Derecho internacional de los derechos humanos: principios, fuentes, interpretación y obligaciones*, 1ª ed., Abeledo Perrot, Buenos Aires, p. 386-389.

- Giddens, A. (2001), *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*, 2ª edición, Buenos Aires, p. 22 y ss.
- Gil Dominguez, A. (2009), *Constitución socioeconómica y derechos económicos, sociales y culturales*, Ed. Ad hoc, Buenos Aires, p. 276/8.
- Gils Carbo, A. (2021), *Acceso a la justicia en Contextos de Vulnerabilidad*, 2ª edición, Editorial D&D, Buenos Aires.
- Greif, A. (2006), *Institutions and the Path to the Modern Economy*, New York, Ed. Cambridge University Press.
- Grez Chávez, P. (2019), *Igualdad, derecho y capital: una lectura crítica*, Revista Derechos en Acción, año 4, N° 13, Universidad Católica de Chile, p. 271-301.
- Hirsch, J. (2005), *Rasgos fundamentales de la teoría materialista del Estado*.
- Holloway, J. (1982) *Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la administración pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Holmes, S. y Sunstein, C.R. (2015), *El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*, Buenos Aires, Ed. Siglo XXI, p. 64-75.
- https://www.academia.edu/31521151/Mu%C3%B1oz_Fraga_Derecho_Economico
- Leiza Zunino, P. (2021), *Derecho Público Económico*, B de LF, Montevideo, República Oriental del Uruguay.
- Muñoz Fraga, R. (2011), *Derecho Económico*, Editorial Porrúa, México.
- North, D. (1994), “Economic Performance Through time”, *The American Economic Review*, N° 84-3, p.359-368.
- O’Connell, P. (2011), *The death of socio-economic rights*, *The Modern Law Review*, 74(4) 532-554.
- O’ Donnell, G. (1984), Apuntes para una teoría del Estado” en *Teoría de la burocracia estatal*, O. Oszlak. (comp.), Paidós, Buenos Aires, 1984.
- Oszlak, O. (1977), *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*, GEDES/G. E, CLACSO, Vol.8, Buenos Aires, Argentina.
- Oszlak, O. (1997), *La formación del Estado argentino*, Ediciones Ariel Historia, Buenos Aires, p. 190.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995), “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en *Redes 2* (4), Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.

- Payne, A. y Philips, N. (2010), *Desarrollo*, Alianza Editorial, Madrid, 110-125., 75-81.
- Piketty, T. (2014), *El Capital en el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, p. 333-369.
- Piketty, T. (2014), *El Capital en el siglo XXI*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, p. 333-369.
- Poulantzas, N. (1976), *Poder político y clases sociales en el estado capitalista*, Siglo XXI, México.
- Rey, S. (2021), *Manual de Derechos Humanos*, tomo 1, Edunpaz, Buenos Aires, p. 95-97.
- Rodriguez Garavito, C. (2011), *El derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, Buenos Aires, Ed. Siglo XXI, p. 13-14.
- Sabsay, D. (2011), *Manual de Derecho Constitucional*, La Ley, Buenos Aires, p. 17 y sig.
- Salvia, A. (2003). "Crisis del empleo y fragmentación social en la Argentina. Diagnóstico necesario y condiciones para su superación." *Revista Herramienta*, 1-1.
<https://n2t.net/ark:/13683/pnKz/t6k>
- Scharager, A. (2019), *Judicialización, política y conflicto social Resistencias y controversias en un proceso de relocalización de villas en Buenos Aires (2008-2018)*, p. 158.
- Supiot, A. (2022), *El trabajo ya no es lo que fue. Como pensarlo de nuevo en un mundo que cambió (y nos tiene desconcertados)*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Svampa, M. (2005) *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires, Taurus
- Witker J. (1999), *Introducción al Derecho Económico*, Universidad Nacional Autónoma de México, Interamericana Editores, 4ª. Edición.
<http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10852>