

margen N° 75 – diciembre 2014

## Ciudadanía en las Políticas Públicas de América Latina

Por Patricia Irma Breppe y Alejandrina Celia Pereyra

Departamento Trabajo Social, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional de Catamarca, Argentina.

### **Introducción**

Este trabajo se inscribe en el Eje Antiguas y Nuevas miradas sobre la Construcción Estatal en América Latina. Pone en acto interrogantes sobre ciudadanía como categoría política, cuya trayectoria refleja las luchas sociales por la reivindicación y ampliación de derechos de primera a cuarta generación. Asimismo, cómo estos procesos incidieron en la construcción de las Políticas Públicas. Aborda centralmente el denominado Enfoque de Derechos. El interés sobre este tema surge de tres vertientes o motivaciones.

Nuestra participación en un equipo interdisciplinario de investigación que aborda la Construcción de Ciudadanía y Desarrollo Local desde la perspectiva de las Ciencias Sociales 2011-2014, en un espacio poblacional populoso de la ciudad capital de Catamarca.

El imperativo de los nuevos desafíos sobre la temática de los derechos humanos en las estrategias y políticas de Desarrollo, en un sistema - mundo cada vez más multipolar, que nos llama a aportar posicionamientos desde nuestra identidad de Nación y Subcontinente.

Nuestra condición de docentes y la necesidad académica creciente de articulación y actualización curricular.

Hemos apelado a la doctrina que fija la CEPAL por su alcance contextual y por la importancia que tiene al proponer avances en términos de exigibilidad judicial respecto a los derechos de segunda generación, conocidos como derechos económicos, sociales y culturales. Esto nos permitirá analizar los procesos de construcción de ciudadanía, en particular en los llamados derechos expectativas y su impacto en las políticas públicas, en particular, en la Política Social.

### **Trayectoria histórica de la ciudadanía**

La ciudadanía como categoría política es un concepto que responde a los avances y rupturas que se han registrado en la historia política del mundo. Esto significa que la construcción de la ciudadanía no es un proceso de carácter lineal o secuencial, sino signado por momentos de oscurantismo y de iluminación. En consecuencia, implica el resultado de la correlación de fuerzas entre los diferentes actores sociopolíticos que interactúan en los distintos contextos histórico-políticos, a través de sus luchas por la reivindicación, ampliación y/o expansión de derechos.

Sin embargo, la ciudadanía desde la antigüedad hasta el presente, en su desarrollo histórico posee

una serie de atributos comunes que siempre han significado una cierta reciprocidad de “derechos frente” y de “deberes hacia” la comunidad. La ciudadanía ha implicado pertenencia a una comunidad en la que cada individuo desarrolla su vida. Dicha pertenencia ha implicado diversos grados de participación. La cuestión de quién debería participar y a qué nivel, es el interrogante de siempre. (Held 1997:55)

En la trayectoria de la ciudadanía, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre que trajo consigo la Revolución Francesa del 26 de Agosto de 1789, constituye un documento precursor de los derechos humanos a nivel universal, Define los derechos personales y colectivos como universales, influenciados por la doctrina del derecho natural. Sin embargo, el concepto de universalidad es de carácter restringido porque excluye a las mujeres y no hace referencia a la esclavitud. Recién en 1791, las mujeres entraron, por lo menos a través de un documento no oficial, en la historia de los derechos humanos con la proclamación de los Derechos de la Mujer y la Ciudadanía formulados por Olympe de Gouges. Se lo conoce como uno de los primeros documentos históricos que propone la emancipación femenina en el sentido de la igualdad de derechos o la equiparación jurídica y legal de las mujeres en relación a los varones.

Es importante también destacar que anteriormente, los juristas de la Escuela de Salamanca del siglo XVI , los pensadores sociales del XVII , los ilustrados del XVIII y las primeras revoluciones liberales a través de sus textos normativos, como la Declaración de Derechos de Virginia, en el contexto de la Independencia de Estados Unidos (1776), y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en la revolución francesa (1789) no consideraron la condición de las mujeres .

Posteriormente, en la primera mitad del siglo XX, estos aspectos se incluyen en lo que hoy conocemos como la Teoría Clásica de la Ciudadanía. Su autor Thomas Herbert Marshall, (1996:18,19) la define como “el status que garantiza a las personas iguales derechos y deberes, libertades, restricciones, poderes y responsabilidades.” En su tratamiento identifica al Estado de Bienestar como el garante de los derechos de ciudadanía, distinguiendo tres tipos:

- la Ciudadanía Civil que comprende el ejercicio de las libertades individuales a través de los derechos civiles, (siglo XVIII)
- la Ciudadanía Política que incluye la participación en la formación del cuerpo político a través de los derechos políticos, (siglo XIX) .
- la Ciudadanía Social que se refiere a la satisfacción de las necesidades básicas con los llamados derechos económicos y sociales. (Siglo XX).

Después de la tipología generada por Marshall surgen los llamados derechos Difusos o Colectivos que se refieren a la proyección ecuménica de la humanidad, de colectivos específicos y de categorías sociales. Estos derechos de tercera generación, se integran a la nómina de derechos de primera, (civiles y políticos) y de segunda generación (económicos, sociales y culturales ),pretendiendo establecer un status jurídico en las constituciones nacionales y en los pactos y tratados internacionales que reconoce a las personas cualquiera sea su nacionalidad, colectivo social, económico, cultural y/o sexual al que pertenezcan ,derechos que son exigibles frente al gobierno del estado propio y a la comunidad internacional.

En la Reforma Constitucional de 1994, en su parte dogmática, se incluye el Capítulo segundo con el título de Nuevos Derechos y Garantías (Art. 36 al 43), referidos a este tipo de derechos con cuestiones como: reconocimiento expreso de los derechos políticos, resguardo del orden

democrático ;igualdad de oportunidades de trato en el acceso a los cargos electivos para varones y mujeres; institucionalización del régimen de partidos políticos; instituciones de la democracia semi-directa (consulta popular, iniciativa popular);defensa de consumidores y usuarios de bienes y servicios; derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano. También se incluye en este tipo de derechos, como facultades del Congreso de la Nación, la de Garantizar la pre-existencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos (Art. 75.Inc.17 C.N)

### **El enfoque de derechos y políticas públicas**

El concepto de derechos humanos sistematizado a través de la inclusión de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y difusos o colectivos en un sentido integral, es una perspectiva propia del trabajo realizado por diferentes organismos internacionales a partir del siglo XX, entre ellos por la ONU, el ACNUDH (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos) y organismos regionales como la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

En América Latina, el concepto de derechos humanos surgió como un medio para imponer límites a formas abusivas de uso del poder por el Estado, como un decálogo de aquellas conductas que el Estado no debería tener, ejemplo: no torturar, no discriminar, no privar arbitrariamente de la vida, no entrometerse en la vida privada y familiar de las personas. Esta concepción estuvo signada por la resistencia a las dictaduras militares en el cono sur en la década del 70 y en Centroamérica en la década del 80.

El proceso de globalización de estándares en materia de derechos humanos ha tenido una indudable incidencia en la transformación de los sistemas de justicia en los países de la región; ha contribuido a la conformación de una burocracia estatal interiorizada en el manejo de estos temas (oficinas y comisiones de derechos Humanos, Defensorías del Pueblo y funcionarios especializados) que suele influir en algunos aspectos de la gestión pública.

El enfoque de derechos en las estrategias para la superación de la pobreza, desde la perspectiva de la ACNUDH reconoce que su objetivo es respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos y que, en tal calidad, sus titulares pueden exigir tal respeto, protección y realización. Constituye un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que está *“basado normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y operacionalmente dirigido a promover, proteger y hacer efectivos los derechos humanos”* (Artigas, 2005). Las normas y estándares del sistema internacional de derechos humanos están contenidos en los distintos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos (Declaración Universal de los Derechos del Hombre (1948), Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966), Convención Internacional de Derechos del Niños (1959), entre otros. Los principios fundamentales son: de responsabilidad y rendición de cuentas, de universalidad, de no discriminación y equidad, de procesos participativos de toma de decisiones y de reconocimiento de la interdependencia entre todos los derechos. En ellos se consideran los siguientes aspectos:

\* Expresa un vínculo con los derechos en tanto aborda integralmente toda la gama de derechos indivisibles e interdependientes, civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. Esto demanda la necesidad de estructurar un marco de desarrollo con sectores que reflejen los derechos garantizados internacionalmente como alimentación, salud, educación, vivienda, administración de justicia, seguridad y participación política.

\* Incorpora la rendición de cuentas, identificando titulares de derechos y los sujetos de las

correspondientes obligaciones. Atiende las obligaciones positivas, referidas al respeto, protección y efectividad, como las de carácter negativo, entre ellas, el abstenerse de violaciones.

\* El empoderamiento o ejercicio de derechos se centra en los sujetos como titulares de derechos y no como receptores de acciones asistenciales. El objetivo es garantizar a las personas el ejercicio de sus capacidades, habilidades, el mejoramiento de su calidad de vida y de sus comunidades.

\* La participación “activa, libre y significativa”.

\* No discriminación y atención a los grupos vulnerables. Implica atención particular a los temas de discriminación, equidad, vulnerabilidad a partir de raza, edad, género, religión, etnicidad y otras posibles categorías como los migrantes y los reclusos.

Por su parte, la CEPAL vincula los derechos al concepto de ciudadanía y a la complementariedad entre igualdad y libertad. Postula que la indivisibilidad de los derechos humanos permite transitar desde la “libertad negativa” del Estado a la noción de libertad positiva. En el primer caso, abarca los derechos civiles y políticos que, en su carácter de derechos-autonomía proscriben los excesos de la coacción.

En el segundo caso, se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales que constituyen obligaciones positivas y se denominan derechos expectativas porque atañen a diferentes prestaciones que el Estado debe realizar a través de sus políticas públicas, en particular la política social. En su documento formula la aspiración de que *“parte de los recursos adicionales que genera el crecimiento sea destinado a la plena vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales, así como a la organización más eficiente de los servicios que administran esos recursos en beneficio de los grupos más afectados”*. CEPAL 2006

La CEPAL, concluye que la ciudadanía demanda políticas de reconocimiento y apoyo a los grupos definidos por su pertenencia de género, cultura, preferencia sexual, etnia, que dan cuenta de los distintos aspectos de la “igualdad compleja”, en el marco de los llamados derechos difusos o colectivos, desde la perspectiva multicultural.

El marco conceptual del enfoque de derechos, está constituido por el Derecho Internacional sobre derechos humanos que se basa en los tratados y convenciones internacionales referidos a los derechos sociales, económicos, culturales, civiles y políticos.

En Argentina, la Reforma Constitucional de 1994, incorpora a los tratados internacionales referidos a derechos humanos con jerarquía constitucional (Art.75-inc.22). Este enfoque introduce el concepto de titulares de derechos que obligan al Estado, ello cambia la lógica de los procesos de elaboración de las políticas públicas para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas. Se trata de la exigibilidad judicial o justiciabilidad entendida como *“la posibilidad de dirigir un reclamo ante una autoridad independiente del obligado para que haga cumplir la obligación o imponga reparaciones o sanciones por el incumplimiento”* (Abramovich y Curtis, 2006:2). Esto respalda la posibilidad y el deber de dar curso legal a los reclamos que se suscitan por incumplimiento de los derechos sociales. A pesar de ello, todavía muchos sectores argumentan falta de presupuesto, de adecuación institucional del poder judicial, y de otros dispositivos institucionales del estado entre otros aspectos. Estas cuestiones no constituyen en modo alguno una justificación para su falta de cumplimiento. En este sentido, es importante recordar que el Comité de Seguimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, alerta a los estados a la concreción de las metas en materia de justiciabilidad de los derechos sociales, para no incurrir en una violación al Pacto.

## Ciudadanía y políticas públicas

Después de la crisis del 2001, en Argentina, pero también en otros países de América Latina, que sufrieron las consecuencias del neoliberalismo de la década del 90, emergieron cambios alentadores respecto a un rol más protagónico del estado en la definición de las políticas públicas y en particular de la política social.

Desde el Enfoque de Derecho, se utiliza la matriz teórica y operativa de los Derechos Humanos, para aplicarla a las políticas de desarrollo, considerando para la resolución de la cuestión social a los derechos sociales, económicos y culturales, como el marco conceptual e instrumental para diseñar las estrategias de intervención en la Política Social. El mismo, prevé estándares jurídicos que deben contemplarse en los Objetivos de las Políticas de Desarrollo. Estos son: la *“obligación de garantizar el contenido mínimo de los beneficios otorgados en concepto de derechos; la obligación para los estados de no aplicar políticas regresivas, sino progresivas, por lo que no se puede, de ninguna manera volver atrás en un derecho alcanzado; la obligación de garantizar la participación ciudadana, lo que implica la inclusión de los ciudadanos en diferentes etapas del diseño de la política social”* (Abramovich y Pautassi, 2006 y Cecchini y Martínez, 2001).

Un aspecto muy importante que se visualiza en este enfoque, es el concepto de género y su inclusión en las políticas públicas como estrategia de desarrollo. La problemática de género estuvo precedida por debates de distinto orden que han interpelado al sistema de derechos humanos internacionales y a organismos internacionales, hasta lograr en la disputa política por el reconocimiento de necesidades, el establecimiento de derechos referidos a esta cuestión. Este proceso fue promovido por movimientos políticos y académicos (feminismo) y por eventos y documentos claves en la promoción de la equidad de género. (1ª Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, en Méjico-1975; la CEDAW -1979, IV Conferencia Mundial de Beijing-1995.).

En la actualidad, respecto de las políticas sensibles al género, se distinguen en relación a la construcción de diferentes tipos de intervención: Políticas para Mujeres, Políticas de Acción Afirmativa o Discriminación Positiva, Políticas con Enfoque de Género y de Transversalización de Género.

Algunos ejemplos de políticas públicas desarrolladas en América Latina en la última década, dan cuenta en su concepción y diseño de la aplicación del enfoque de derechos que se explicita en este trabajo:

- Asignación Universal por Hijo (AUH)
- Matrimonio Igualitario.
- Reconocimiento de los Pueblos Originarios.
- Plan “Ellas Hacen” para 100.000 mujeres.
- Desarrollo de instrumentos para la protección ambiental – 0Brasil.
- Fomento del desarrollo de Tecnología de Protección y de Recuperación del Medio Ambiente y Reducción de los impactos ambientales - Brasil.
- Programa Nacional de Alfabetización” Yo Si Puedo” - Bolivia.
- Desnutrición Cero - Bolivia.

- Renta Dignidad para los Adultos Mayores de 60 años - Bolivia.
- Plan Nacional de Acción para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil-2001-2002-Ecuador.
- Misión Robinson I - Educación Básica a la Población Analfabeta - Venezuela.
- Misión Ribas - Educación Media - Venezuela.
- Misión Sucre - Estudios Universitarios - Venezuela.
- Misión Hábitat - Mejoramiento y construcción de viviendas - Venezuela.
- Misión Guaicaipuro - Mejora de las condiciones de las etnias minoritarias y marginadas, representadas en los indígenas - Venezuela.

### **Conclusiones**

Los aportes del Enfoque de Derechos al proceso de construcción de ciudadanía ,incluyen entrega de poder a los sectores vulnerables o excluidos; fortalecimiento de los mecanismos de responsabilidad mediante el uso de la infraestructura institucional internacional y nacional existente en el ámbito de los derechos humanos; y la existencia de Tratados Internacionales de Derechos Humanos que brindan un marco explícito reconocido por todos los países, y dotado de una fuerte legitimidad social y política.

Si bien los derechos no dicen mucho acerca de los contenidos de las políticas públicas, sí pueden decir algo sobre la orientación general de ellas y brindar una referencia conceptual, que guíe su formulación e implementación. En este sentido, es importante destacar que el enfoque de derechos no pretende obligar, acotar, restringir, cercenar o limitar a los Estados y a los sujetos obligados, una determinada política o manera de hacer las cosas; sino que contribuye a otorgar una matriz conceptual para la materialización de los derechos humanos en las políticas y estrategias de desarrollo que puede alcanzarse por caminos diversos.

Aunque muchas constituciones y pactos ratificados por los Estados incorporen en sus textos fundamentales los derechos sociales, la tendencia doctrinaria mayoritaria y especialmente su práctica, les ha restado valor en cuanto derechos, constituyéndose en meras promesas de corte político o a lo sumo derechos incompletos. El enfoque de derechos planteado argumenta a favor de una concepción de los contenidos de la ciudadanía social como verdaderos derechos y por tanto exigibles, señala las obligaciones jurídicas que conllevan y ofrece un panorama de estrategias de exigibilidad, ilustrada a partir de la experiencia de tribunales internacionales y de diversas naciones. Por lo tanto, las diferencias entre derechos civiles y políticos y sociales económicos y culturales, a los efectos de su exigencia o imposición a la acción política, son de grado y no de sustancia.

Finalmente, desde nuestros posicionamientos académicos referidos al ámbito de las ciencias sociales, consideramos que dichas disciplinas pueden contribuir a la consolidación de desigualdades y a la clausura de la capacidad de interlocución en el espacio público, en su connotación negativa; o por el contrario fortalecer las posibilidades de demanda, reflexividad, participación, con el creciente ejercicio de derechos y el cumplimiento responsable de obligaciones. El desafío es fortalecer y /o recuperar la noción de ciudadanía plena, habilitando a los sujetos sociales a través de las políticas públicas para reivindicar derechos, valores, prácticas, simbologías

que conduzcan a una ciudadanía crecientemente emancipada.

### **Bibliografía**

ABRAMOVICH, Víctor (2006) Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la CEPAL

ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian (2003).Apuntes sobre la Exigibilidad judicial de los derechos sociales.

ABRAMOVICH, Víctor y PAUTASSI, Laura (2006).Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos. Ponencia presentada en el Seminario: Los derechos humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad. UNESCO-Secretaría de Derechos Humanos. Universidad Nacional 3 de Febrero. Buenos Aires.

ARTIGAS, Carmen (2005) Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales. CEPAL. SERIE N° 110-Políticas Sociales. Santiago de Chile.

BREPPE, Patricia y VERÓN PONCE, María Belén (2012).Debates sobre nuevos enfoques de Política Social en la resolución de la cuestión social. Ponencia presentada en el XX Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social. Universidad Nacional de Córdoba.

CECCHINI, Simone y MARTINEZ, Rodrigo (2011).Protección social integral en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos. CEPAL. Santiago de Chile.

CEPAL. (2006). La incorporación del concepto de derechos económicos, sociales y culturales al trabajo de la CEPAL. Reseña de algunas lecturas pertinentes. SERIE N° 72-Políticas Sociales. Santiago de Chile.