

Clase 8 – Políticas Públicas y abordaje inclusivo.

Texto: **Desarrollo local de políticas públicas con enfoque de derechos humanos** – Gras, Martín

“Fútbol y Patria: el fútbol y las narrativas de la Nación en la Argentina” – Pablo Alabarces

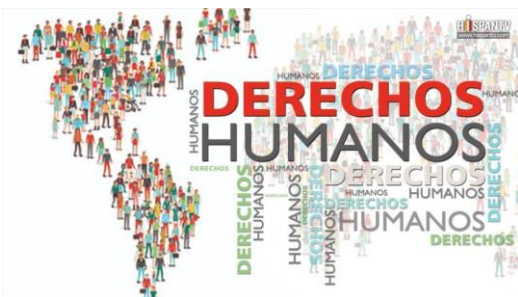
¡Hola! Bienvenidos a la clase 8!

En la clase de hoy vamos a comenzar la Unidad 3, cuyo enfoque está centrado en las **políticas públicas y el abordaje inclusivo**. A diferencia de la unidad anterior, en este caso vamos a pensar de qué manera los Estados pueden –y deben– generar acciones que promuevan la inclusión y el ejercicio de sus derechos. En esta clase en particular, vamos a ver el marco general, y luego nos iremos metiendo en algunas experiencias históricas, además de reflexionar sobre cuestiones de género y, también, sobre el ejercicio concreto de derechos.

Lo que vamos a abordar hoy tiene que ver con el **enfoque de derechos en las políticas públicas**. Es decir, cuáles son las características que tiene, o debería tener, un Estado que promueva la inclusión y una dimensión amplia de los derechos humanos, aspectos radicalmente opuestos a las experiencias que estuvimos viendo hasta ahora. Para hacer este recorrido en torno a un Estado constructor de derechos, tomaremos un texto de **Martin Gras**, docente de posgrado de esta Facultad, cuyo título es “Desarrollo local de políticas públicas con enfoque de derechos humanos”, escrito en 2014.

En él se desarrolla un recorrido histórico hasta abordar la noción de un **Estado como garante de derechos humanos**. El objetivo principal del texto es brindar un marco general de la evolución y estación actual de la relación entre Sociedad y Estado, a raíz del paradigma de Derechos Humanos. Por otro lado, aporta una reflexión sobre la ampliación de derechos –y qué significa esta noción– como “fortalecimiento institucional a nivel local”.

En su recorrido, Gras enumera catorce puntos para desarrollar sus ideas. Inicialmente, afirma que la “universalización y profundización del concepto de Derechos Humanos constituye uno de los fenómenos políticos, sociales y culturales más importantes” del mundo contemporáneo. En ese marco, señala que la lógica moderna de interpretación los vincula con un sistema democrático



de alta intensidad, a partir de la mirada de Hannah Arendt, que define a los Derechos Humanos como el “derecho a tener derechos”. La pregunta que se plantea Gras en ese sentido es si los DDHH pueden convertirse en un programa de gobierno en sí, más allá del sistema jurídico que los garantiza y promueve.

Según su visión, la noción de DDHH implicó un cambio en las reglas de juego entre la Sociedad y el Estado, es decir en la forma de organizar nuestra vida, a partir de una plataforma de políticas públicas que genere una nueva, y mejor, institucionalización. En ese marco, Gras considera que los **DDHH implican la búsqueda de una mayor calidad democrática** y, en efecto, una actitud proactiva del Estado, al incorporarlos como parte de la solución y de su propio marco conceptual.

En esa dirección, describe la visión tradicional que los circunscribe como **Derechos Civiles y Políticos**, es decir de **individuos frente al Estado**. Como hemos visto en anteriores clases, esta concepción lo considera en un plano de exigibilidad en el que el único actor capaz de violar esos derechos individuales es el Estado. Gras afirma que esta doctrina los coloca como **“derechos negativos”**, en el sentido de que la exigibilidad está dada en un “no hacer”: si el Estado no espía a sus ciudadanos, por ejemplo, estaría garantizando su derecho humano a la privacidad.

En detrimento de esta concepción que solo ubica a los DDHH como una serie de normas o principios exigibles, **Gras propone una mirada más profunda que trascienda al pensamiento más tradicional y liberal**. Así, en el punto 3, compara las dos declaraciones del Hombre y del Ciudadano, surgidas en el marco de la Revolución Francesa. Por un lado, la propuesta aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente, en 1789, que es la que se suele citar y abordar; y, por el otro, la que fue presentada por Robespierre, cuatro años después. Robespierre fue uno de los líderes de la Revolución Francesa y jefe de la facción más radical de los jacobinos.

Gras sostiene que el primero de ambos documentos constituye el pilar de los DDHH en Occidente, a partir de cuatro columnas: la libertad, la propiedad (privada), la seguridad y la resistencia a la opresión. En tanto, la propuesta de Robespierre apunta a limitar el concepto de propiedad para centrarse en la noción de equidad.

A partir de esta comparación, afirma que el núcleo de la doctrina de DDHH se halla en la **tensión entre los Derechos de la Libertad** (en torno a la propiedad) **y los Derechos Sociales** (estructurados en torno a la igualdad). En ese sentido, señala el desbalance que existe en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada el 10 de diciembre de 1948, en la que, de sus 30 artículos, 24 se refieren a Derechos Civiles y Políticos y solo 6 a Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los que podríamos referir en torno a la equidad.

En este recorrido histórico, Gras apunta a que las dos convenciones más importantes en torno a los DDHH, precisamente, se dividen, como hemos visto en encuentros anteriores, en ambos ejes. Se trata de la **Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos**; y la **Convención Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Políticos**, ambas aprobadas en 1966 y puestas en vigor diez años más tarde. El autor postula que la segunda de estas convenciones se enlaza con la corriente del Constitucionalismo Social, de fuerte tradición en América Latina y cuyas experiencias más salientes son la Constitución Mexicana y la Constitución Argentina de 1949, durante el primer peronismo.

Esta tensión entre ambas concepciones –la de derechos articulados en torno a la propiedad, con la de derechos vinculados con la equidad– se potencia durante la Guerra Fría. Tras la caída de la Unión Soviética, en los albores de la década del 90, esa tensión cede, lo que se materializa en el **Congreso de Viena**, en 1993, en donde Naciones Unidas realiza la Declaración y Programa de Acción de Viena, que

La Reforma constitucional argentina de 1949 fue una reforma de la Constitución argentina realizada durante la primera presidencia de Juan Domingo Perón. Entre sus principales normas incorporó los derechos de segunda generación (laborales y sociales), la igualdad jurídica del hombre y la mujer, los derechos de la niñez y la ancianidad, la autonomía universitaria, la función social de la propiedad, la elección directa del presidente y el vicepresidente y la posibilidad de su reelección. Fue derogada el 27 de abril de 1956 por "proclama" del dictador Pedro Eugenio Aramburu.

incorpora compromisos en los que se enfatiza la responsabilidad de los Estados para observar, proteger y promover los Derechos Humanos en todas sus dimensiones. A partir de esta especie de unidad, ya no puede pensarse exclusivamente en los derechos negativos (que el Estado no haga determinada cosa para violarlos), sino que debe responsabilizarse por los denominados **Derechos Positivos, es decir, llevar acciones concretas para promoverlos**. Gras señala, incluso, el caso argentino, a partir de la reforma constitucional de 1994 que incorpora las Convenciones de Derechos Humanos internacionales como rango constitucional.

Por este motivo, considera que en las últimas décadas el Estado vuelve al centro del escenario político, a diferencia de las décadas del ochenta y del noventa, en que la balanza se inclinó hacia el mercado. Seguidamente, se ocupa en señalar algunas **diferencias entre el Estado y la lógica empresarial** (el Mercado), en torno a sus objetivos, su funcionamiento y a los receptores de sus acciones.

Con ese repaso de conceptos y concepciones, Gras ha propuesto un recorrido histórico de los DDHH, exponiendo cómo los Derechos Sociales se interconectan y se convierten en condición necesaria para el ejercicio de los Derechos Políticos y Civiles.

Este ejercicio le permite, ahora sí, **vincular los DDHH, sobre todo los Sociales, con el Estado**.

La reforma de la Constitución de 1994 fue una importante modificación de la carta magna argentina, que introdujo nuevos derechos e instituciones. Entre otros, modificó la pirámide de jerarquía de las normas, al establecer que “los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes” (art. 75, inc. 22). Hasta ese momento los tratados internacionales y las leyes habían sido considerados con la misma jerarquía, predominando el último sobre el anterior, en caso de conflicto entre ambos.

Así, en el punto 10 de su escrito, analiza la **convergencia entre el Estado y los Derechos Humanos**. Lo hace a partir de la definición de Pobreza de la ONU, que fue pasando de considerar las carencias económicas a la falta de capacidad en el ejercicio de derechos. Es decir, que pasó de considerar a quienes no lograban acceder a determinados bienes, para enmarcarse en quienes no tienen la capacidad

práctica de poder ejercer derechos básicos del ser humano.

En este punto, señala el eje central del texto: **la característica de una democracia de alta intensidad es la construcción de un Estado de Derechos**. Allí, Gras resalta la letra “s” agregada, para diferenciar las nociones de Estado de Derecho (base de cualquier Estado democrático) con la de Estados de Derechos, en la que el Estado los promueve de manera integral. Gras señala que en el **Estado de Derecho**, se le pide al Estado legitimarse y autolimitarse, es decir: que construya un orden. En un **Estado de Derechos**, por otro lado, se reconoce en sus habitantes la condición de actores de derechos y su capacidad de exigirlos. ¿A qué habitantes? A todos. ¿Qué derechos? Todos. Los que se espera de él es que gestione el conflicto.

Sobre esa base, el autor apunta tres categorías de políticas de Estado, necesarias unas de otras:

- La **obligación de respetar derechos** (no interferir en su ejercicio).
- La **obligación de proteger los derechos** (impedir que terceros interfieran en su ejercicio)

- La **obligación de hacer efectivos los derechos** (acciones proactivas para facilitar el acceso o la provisión de derechos).

La concepción de este Estado permite pensarlo como **protector, promotor y constructor de derechos**, entendiéndolos como “una serie de elementos mutuamente necesarios para su existencia”. Gras incorpora, así, la idea de Estado constructor de DDHH, proclive a impulsar y garantizar su ejercicio. En este marco, postula necesidad de que un Estado democrático actúe como legitimante a partir de la inclusión y la participación social en las decisiones nodales. Este Estado no desarrolla una o varias políticas públicas de DD.HH sino que necesariamente **la totalidad de sus políticas están transversalizadas por esa construcción de derechos**. La misma, postula el autor, exige que se repiense su

- EXTERNALIDAD (las políticas públicas del Estado).
- INTERNALIDAD (sus estructuras, herramientas, capacidades).

Esta doble mirada, sostiene, obliga a una reflexión sobre cómo ese Estado (re)construye su institucionalidad, en términos de Enfoque de Derechos Humanos, es decir la construcción paralela de Sujetos y Derechos.

Ya sobre el cierre, el texto argumenta que la construcción de Derechos Humanos como ha sido señalada, en torno a una acumulación o mejoramiento progresivo está basada, no solo en la lucha de distintos colectivos, sino también en las convenciones internacionales.

Gras pretende marcar que la mejora institucional del Estado implica asegurar la efectividad del ejercicio de los derechos. Es decir, una serie de **obligaciones estatales para cumplirlos y promoverlos**. Entre otros, enumera.

1. Positivación de normas para su cumplimiento (leyes, disposiciones, etc.)
2. Políticas específicas.
3. Financiamiento de esas políticas.
4. Medición de impacto de esas políticas.
5. Fortalecimiento de áreas especializadas.
6. Extensión y universalización a todos los niveles jurisdiccionales (nacional, provincial, municipal).

Por último, señala la importancia de que todo lo señalado se ciña, también, a un aspecto local, en donde la participación política y la inclusión social garanticen al Estado de Derechos que desarrolla en el texto. Finaliza, así que la dimensión de los Derechos Humanos como universales debe empezar a hacerse efectiva en los lugares más pequeños y próximos a nosotros. Citando a la Presidenta del Comité Redactor de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Eleanor Roosevelt, afirma que “si esos derechos no significan nada en esos lugares, tampoco significan nada

en ninguna parte. Sin una acción decidida de los ciudadanos para defender esos derechos a su alrededor, no se hacen progresos en el resto del mundo”.

Actividad Obligatoria N° 6

1. ¿A qué se refiere Gras cuando habla de un “Estado constructor de derechos”?
2. Según el texto, ¿qué acciones debería desarrollar un Estado para construirse en un Estado promotor de derechos?

Pautas para la presentación

Formato del texto: Tipografía: Arial 11 - Interlineado 1.15 - Alineación de texto: Justificado
Plazo y forma de la entrega: 1 semana.