



**XVII CONGRESO NACIONAL y VII LATINOAMERICANO DE
SOCIOLOGÍA JURÍDICA
Tucumán, Argentina – 5, 6 y 7 de octubre de 2016**

**POLÍTICAS PÚBLICAS. EFECTOS INDIRECTOS Y SIMBÓLICOS EN LA
VIVENCIA DE LOS DERECHOS.**

Autor: Enzo Gabriel Gomez Rasjido. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UNT. E-mail: enzo_gr@hotmail.com.

Comisión N° 8: Estado, políticas públicas y derecho.

**La institucionalización de los derechos humanos: auge y políticas públicas con
enfoque de derechos.**

Desde la suscripción de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el sistema interamericano y la Declaración Universal de los Derechos Humanos en el sistema de Naciones Unidas, se produjo a nivel internacional un auge de instrumentos jurídicos que se fue volviendo prolífero en convenciones (declaraciones, pactos, tratados, protocolos), que a su vez dieron nacimiento a organismos jurisdiccionales y no jurisdiccionales propios que contribuyeron con diversos instrumentos de interpretación (observaciones generales, resoluciones, informes de comisiones y relatorías, sentencias, opiniones consultivas) que fueron configurando un prolífico y vivo sistema normas y principios, que otorgaron una protección jurídica vasta de los derechos humanos, ligada a la responsabilidad de los Estados en cualquiera de sus niveles (federal, local o municipal) e independientemente de sus funciones (ejecutivo, legislativo y judicial).

Este sistema, no sólo obliga a respetar los derechos proclamados en forma negativa o abstencionista: más bien, impone obligaciones positivas, es decir, de garantizar el efectivo goce por parte de sus habitantes de los derechos allí pregonados.

Esto impone a los Estados a desplegar su actividad, que va desde advertir sobre las posibles violaciones o no goce de esos derechos, problematizarlo, diseñar una estrategia para solucionarlo, implementarlo y evaluar dichas actuaciones. En definitiva, el deber de garantía se transforma en la demanda de realización y monitoreo de políticas públicas.

Tal deber es reforzado en mayor medida, en razón de uno de sus principios rectores: la igualdad material o estructural en el goce de los derechos. Tal principio, en vinculación conceptual y práctica con el principio de no discriminación, pone énfasis en que existen “ciertos sectores de la población (que) requieren medidas especiales de equiparación. Esto implica la necesidad de dar un trato diferenciado cuando, por las circunstancias que afectan a un grupo en desventaja, la igualdad de trato supone coartar o empeorar el acceso a un servicio o un bien, o el ejercicio de un derecho”¹.

Al respecto, diversos documentos han establecido ciertos estándares para el diseño y evaluación de las actuaciones del Estado en este sentido. El derecho de participación y consulta en asuntos en que se ven involucrados pueblos originarios es un ejemplo de ello.

De la observancia de las obligaciones asumidas por los Estados.

Respecto a los mecanismos existentes para la observación del cumplimiento del Estado respecto a las obligaciones negativas y positivas asumidas en materia de derechos humanos, se puede observar una cierta preponderancia de los análisis jurídicos.

Ensayando una clasificación de los mismos, podríamos tipificarlos de la siguiente manera:

a) Control de constitucionalidad de las normas y actos emanados por el Estado: función particular del Poder Judicial, en tanto es el competente para “declarar el derecho” de los casos que vienen a su conocimiento y velar, así, por la observancia de la jerarquía normativa que tiene en la “ley suprema” a las normas sobre derechos humanos, al ser instado por los distintos operadores jurídicos en sus planteos ante los órganos jurisdiccionales.

Sin embargo, ello no obsta a que este control de constitucionalidad pueda realizarse extrajudicialmente por otros actores interesados y expresarlo de cara a la opinión pública. Este mecanismo “no oficial”, si bien no tiene la obligatoriedad que poseen los fallos

¹ ABRAMOVICH, V. 2006. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas del desarrollo. Revista de la CEPAL, n. 88, abr. Pág. 44.

judiciales, muchas veces logra el efecto deseado de frenar o instar a la actuación del Estado, por la legitimidad pública que detenta la Constitución en el imaginario social².

b) Indicadores de estándares de derechos humanos: diseñados por organismos internacionales, como forma de brindar un instrumento que pueda dar “contenido” a las obligaciones del Estado asumidas por las convenciones internacionales, al mismo tiempo que ofrece la posibilidad de “medir” su cumplimiento –estos toman radical importancia en lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, en razón de las condiciones de progresividad y de recursos disponibles en que los Estados en su generalidad asumieron sus obligaciones-.

Sin perjuicio de que los derechos humanos en su diversidad de formas son entendidos como indivisibles e interdependientes, este tipo de indicadores suelen elaborarse especialmente para cada micro-sistema de derechos, atento tanto a los distintos colectivos de personas – categorías- especialmente protegidas, como a los tipos de derechos, como es el caso de los derechos económicos, sociales y culturales (en adelante, DESC).

Conclusión:

Como puede observarse, ambos mecanismos tienden a robustecer el análisis jurídico de las obligaciones del Estado, tanto porque justifican su vigilancia, como porque lo dotan de contenido y justiciabilidad. Allí se encuentra su principal aporte.

Del análisis de eficacia de las políticas públicas.

En cuanto al análisis de las políticas públicas en particular, es decir, del análisis individual de una política, los organismos internacionales y académicos interesados en la protección de los derechos humanos, han ido elaborando así también indicadores y pautas de análisis, con el fin de evaluar su eficacia, en relación a los objetivos propuestos.

Su enfoque de derechos se visibiliza en el interés puesto en los requisitos de disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad, aceptabilidad y calidad, además de otros como sostenibilidad y participación; todos ellos puestos como categorías de análisis para elaborar la potencialidad de garantía de derechos que posee una política pública en particular.

Al mismo tiempo, para evaluar estas políticas, se elaboraron una serie de indicadores, estos son: estructurales, de proceso y de resultado³.

² Como ejemplo de ello, pueda señalarse al intento del gobierno nacional de nombrar jueces por comisión, entre finales de 2015 y comienzos 2016.

Este mecanismo elaborado es especialmente utilizado para evaluar políticas sociales, educativas y de salud; aunque también se pudo observar su uso en otro tipo de políticas como las de índole ambiental.

Conclusión:

De lo expuesto se pueden observar distintos dispositivos de control, y que los mismos permiten complementarse en tanto permiten fijar los contenidos de las obligaciones, indicar los estándares de interpretación y evaluación de su cumplimiento, y finalmente exigirlos judicialmente; todo lo cual aparentemente ofrecería un sistema integral de monitoreo de actuaciones del Estado con foco en la protección de los derechos humanos.

De la evaluación de los efectos de las actuaciones del Estado.

Ahora bien: desde una perspectiva constructivista del Derecho, como conjunto de normas y símbolos que modifican y son modificados por las relaciones sociales, algunos autores han ampliado su mirada en la relación entre estas actuaciones estatales y la sociedad, al advertir que la realidad social se presenta compleja.

Por ello, afirman que la evaluación del impacto social de la actividad del Estado no sólo debe reducirse a sus efectos directos, es decir, la actuación dirigida al problema público que se pretende evaluar; tampoco a sus efectos materiales, es decir, a los palpables⁴.

Como afirman algunos autores, la tendencia de reducir la observancia a los efectos directos, exhibe un análisis desde una perspectiva neorrealista que ve el derecho como un conjunto de normas que moldean la conducta humana, y lleva a evaluar sus efectos mediante un estricto test de causalidad, donde una norma será eficaz si ha generado un cambio constatable en la conducta de sus destinatarios inmediatos, es decir, los individuos o grupos o instituciones que se busca influir.

En cambio, existen otros autores inspirados en una visión constructivista de la relación entre derecho y sociedad, que han criticado esta observación acotada a los efectos instrumentales y directos, y por su parte afirman que también se producen transformaciones indirectas en

³ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (NACIONES UNIDAS, 2008), “Informe sobre indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos”.

⁴ Rodríguez Garavito, César y Rodríguez Franco, Diana. (2011). “Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia”. Pág. 22.

relaciones y actores sociales no estipulados en las normas; o al modificar las percepciones de los actores sociales y legitimar ciertas visiones del mundo⁵.

Problema

Dado el estado de cosas, surgen los siguientes interrogantes: ¿Es relevante incorporar a los análisis de las actuaciones del Estado, el estudio de los efectos indirectos y simbólicos? ¿Es posible abarcarlos? ¿Se encuentran alcanzados por los mecanismos de evaluación ya existentes, aun sin mencionarlos en forma explícita?

Estas preguntas llevan a reflexionar sobre los mecanismos propuestos:

- Si se toma el dispositivo consistente en examinar la actividad estatal en base a indicadores de estructura, proceso y resultado, donde se observa qué realizó el Estado para alcanzar los estándares de garantía óptimos de una obligación en particular (ejemplo, las emanadas del derecho a la salud), se puede advertir que este método no nos permite observar los efectos de las actuaciones o políticas en concreto, sino simplemente nos dirige a examinar su nivel de cumplimiento (en los análisis de resultado) y de actividad (en los diagnósticos de estructura y de proceso) respecto a esa obligación asumida.
- Si, en cambio, se toma aquél mecanismo que examina políticas públicas en concreto, donde se practica un examen de eficacia con enfoque de derechos consistente en indagar sobre los requisitos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad de los bienes y servicios que proporciona el Estado para cumplir sus objetivos, se podrá advertir que este dispositivo sí contempla la observación de sus efectos.

Es entonces éste segundo dispositivo el que discute las preguntas arriba mencionadas. No obstante, de un breve análisis preliminar, se puede observar que según dicho mecanismo son solo los efectos materiales y los directos los que son tenidos en cuenta para la evaluación final de una política pública. Por tanto, restará evaluar la potencialidad del mismo para abarcar el análisis de los efectos indirectos y simbólicos, de manera que integre una herramienta que permita evaluar todos los impactos posibles, y así poder realizar un examen completo sobre la observancia de los derechos fundamentales en el diseño e implementación de las políticas.

⁵ Idem, Pág. 24 y 25.

Se arriba de esta manera al planteo explícito del problema de conocimiento: el análisis de los efectos indirectos y simbólicos en la vivencia de los derechos humanos ¿modifican los estándares de indicadores de eficacia de políticas públicas con enfoque de derechos?

Caso objeto de estudio: Plan “Basurales Cero”

A mediados de diciembre del año pasado, la Municipalidad de San Miguel de Tucumán implementó el plan “Basurales Cero”.

Como afirmó el titular del Poder Ejecutivo municipal “El programa Basurales Cero, que implementé, tiene como fin la limpieza y erradicación de depósitos de basura en la vía pública no autorizados. Dicho plan se asienta en normativa vigente desde ordenanzas de las décadas del ’80 y ’90, especialmente en lo que refiere al código de faltas y contravenciones, con lo cual no requirió más que la ejecución de una normativa ya existente.

Como novedades legislativas, la administración municipal se apoya en un decreto del Poder Ejecutivo municipal donde declara la “emergencia sanitaria” en relación a una epidemia por enfermedades infecciosas por picadura de insectos, que le permite poder realizar contrataciones directas y desplegar su actividad de tipo presupuestario con mayor celeridad administrativa. Al mismo tiempo, se creó la “Agencia de Protección de los Espacios Públicos”.

Los operativos tienen como objetivo prevenir la formación de basurales, evitando también la sobreexplotación y el maltrato animal. Los móviles denominados “patrullas ecológicas” recorren la ciudad entre las 8 y las 24 hs. de cada día y sancionan a aquellos que son descubiertos arrojando residuos en la vía pública. Para dichos fines, poseen unas líneas telefónicas habilitadas para recibir denuncias.

Según fuentes periodísticas, “se concretó el secuestro de más de 124 carros y 60 vehículos entre ellos camiones, camionetas y autos que se utilizaban para arrojar la basura en la vía pública”⁶.

Repercusiones sociales y en la opinión pública.

⁶ La Gaceta de Tucumán. Martes 26 de Abril 2016. “Plan “Basurales Cero”: se secuestraron más de 124 carros y 60 vehículos”.

Un grupo de carreros (conductores de vehículos de tracción a sangre) residentes de barrios periféricos del municipio, y algunos de comunas vecinas, realizaron una serie de cortes de rutas y puentes de acceso, y manifestaciones frente a la sede de la municipalidad capitalina y del gobierno provincial, durante al menos tres semanas, reclamando principalmente a la Municipalidad que los dejen trabajar.

Dieron cuenta, entre diversas manifestaciones, de reclamos por el secuestro de sus carros, multas aplicadas y afectaciones en sus labores diarios que repercuten, según afirmaban, en el sustento diario de su grupo familiar.

Según fuentes de prensa gráfica, se recabaron testimonios de los carreros como los siguientes:

“¡De eso vivimos!”. “¡Ni siquiera saben lo que es basura para nosotros!”, reclamó Francisco Garlatti, con impotencia. “Crean que la lata es residuo, y para nosotros es dinero, porque la juntamos para venderla. ¡De eso vivimos!”, gritó con el rostro sudado y negro por el hollín de las gomas humeantes. “Quieren que no trabajemos dentro de las cuatro avenida, pero ¿por dónde vamos a andar si es de ahí donde nos llaman?”, preguntó Hilda Ferreyra. “Somos 3.000 familias que vivimos de esto y nos quieren sacar la única fuente que nos da de comer”, protestó Juan Britos, que tiene ocho hijos. “Ya nos quisieron cambiar los carros en el gobierno anterior. Dieron solamente siete motos, pero muchos no sabían leer ni escribir y no pudieron sacar el carnet de manejo. ¡Nosotros queremos una solución, no más problemas”, pidió.⁷

Las medidas de fuerza generaron numerosos inconvenientes de tránsito y quejas de vecinos, en las zonas en que se ubicaron los carreros. Como narra este testimonio de prensa:

Los cortes afectaron a miles de personas. Entre ellos estuvo Carlos Chávez, de 41 años, quien además de tener que esperar dos horas con su moto sufrió un robo en el puente Ingeniero Barros. “Dos chicos aparecieron por atrás, me quitaron el celular y se escabulleron entre los matorrales. Mucha impotencia es la que tengo”, se lamentó.⁸

Fundamentación

⁷ La Gaceta de Tucumán. Miércoles 23 de diciembre 2015: “Les quitaron los carros con los que retiraban la basura de los vecinos y los multaron con \$ 1.500.”

⁸ La Gaceta de Tucumán. Martes 05 de Enero 2016: “Los carreros prometen volver a cortar hoy los accesos a la capital.”

El caso presentado es tomado como objeto de estudio para el presente trabajo, puesto que presenta de algún modo las diferentes aristas que podrían permitir un análisis desde cada uno de los mecanismos e instrumentos que se pretende utilizar. A saber:

- a) Conforma una política pública, que pone su interés en un problema público no directamente asociado a una problemática social, pues su foco está orientado a preservar el medio ambiente y la salud pública.
- b) Tuvo evidentes repercusiones sociales, en actores sociales que en principio no eran destinatarios de la misma (el colectivo de carreros vinculados a labores de recolección de residuos urbanos), y que no tardaron en manifestarse públicamente resistiendo a esas medidas que alegaban violaban ciertos derechos.
- c) Generó, producto de las protestas, múltiples repercusiones en la opinión pública, registradas tanto por la prensa gráfica como televisiva, que dio lugar a la reproducción de diversos discursos respecto a la situación y condición de los carreros.
- d) Dicho colectivo se trata de un grupo que da muestras de vivir en condiciones mayor vulnerabilidad, con lo cual indica una situación de derechos fundamentales posiblemente no garantizados, y una situación de riesgo de agravar su condición ante cualquier impacto en las condiciones de vida (obligaciones negativas y de prevención), y la necesidad de formular acciones conformes tendientes a generar condiciones de igualdad estructural (obligaciones positivas).
- e) La situación provocó diversas respuestas de funcionarios estatales, luego de los hechos suscitados.
- f) Es una política pública vigente, que permite recolectar datos actuales.

Hacia una propuesta de investigación

Dado el estado de cosas, surge la iniciativa de formular un línea de investigación, a partir del estudio de este caso, que permita analizar los efectos indirectos y simbólicos y su posible vinculación con los mecanismos de monitoreo con enfoque de derechos existentes.

El mismo se podrá realizar tomando y relacionando en concreto tres tipos de metodologías de análisis:

- 1) Por un lado, un análisis del Estado en cuanto a las obligaciones de garantizar derechos humanos respecto al colectivo de carreros, en tanto grupo en situación de vulnerabilidad. Para el mismo, tomando a los DESC como referencia, se podrá evaluar los indicadores de estructura, de proceso y de resultado que recomiendan los instrumentos internacionales abocados a la materia.
- 2) Por otro, un análisis de política pública, tomando los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, y calidad formulados, para determinar su eficacia con enfoque de derechos, en sus términos –es decir, como política ambiental, en resguardo del derecho a gozar de un medio ambiente sano-.
- 3) Finalmente, un análisis cualitativo del impacto social de dicha política, en sus efectos indirectos y simbólicos, tomado de ciertas teorías –en principio elaboradas para analizar fallos judiciales- que sostienen una perspectiva constructivista del Derecho.

Con todos ellos realizados, tomando a lo obtenido por el último método como referencia, se propondrá observar el desempeño de los distintos mecanismos en cuanto a si pudieron contemplar los efectos indirectos y simbólicos, o bien detectar su impacto en los derechos y la forma en que dichos efectos se revelaron.

La hipótesis, o mas bien anticipaciones de sentido que pretende ser la guía de trabajo, dirá que: “La observación de los efectos indirectos y simbólicos de una política pública, permiten revelar situaciones de relevancia para la agenda de derechos humanos, que no son integralmente hallados implementando los indicadores de derechos existentes.”

La metodología a implementar para el análisis cualitativo de los efectos, tendrá como muestreo las publicaciones periodísticas de la prensa gráfica, sus comentarios de lectores con mayores aprobaciones y desaprobaciones, las coberturas de la prensa televisiva, entrevistas a funcionarios en áreas a cargo de la política pública o de asuntos afines, y entrevistas o “focus group” a los carreros del municipio o zonas afectadas.

Bibliografía

- ABRAMOVICH V. Y COURTIS C. (1997) “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante tribunales locales”. Buenos Aires, Ed. Del Puerto/CELS.

- ABRAMOVICH, V. 2006. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas del desarrollo. Revista de la CEPAL, n. 88, abr. Pág. 44.
- ACUÑA, Carlos y REPETTO, Fabián (2000): “Marco de análisis de las políticas sociales”, Mimeo, CEDI, Buenos Aires.
- ANSOLABEHERE, Karina. “Los derechos humanos en los estudios sociojurídicos”.
- CONCEJO DELIBERANTE, MUNICIPALIDAD DE SAN MIGUEL DE TUCUMÁN. Ordenanza N° 942/87 y sus modificatorias “Código De Transito” - Texto ordenado
- GONZÁLEZ SALVA, Cecilia - PINTOS IACONO, Gastón – FICCO, Juan José (2012). “El servicio municipal de residuos sólidos urbanos en la Ciudad de Córdoba desde la perspectiva de la ciudadanía y del derecho a la ciudad”.
- LA GACETA DE TUCUMÁN. Diario de circulación.
- NACIONES UNIDAS (2008). Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Informe sobre indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos”.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OAS). 1948. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Declaración Americana de Derechos y Deberes Del Hombre. Colombia.
- _____. Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”. San José de Costa Rica.
- _____. Protocolo en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”. El Salvador.
- PELAEZ PADILLA, Jorge. “Los derechos humanos y la movilización social”.
- PAZOS FERNANDEZ, Nora. (2012). “La profundización del enfoque de derechos en las políticas de población en argentina en el periodo 2004-2012”. Congreso SASJU 2012
- PEZZETTA, Silvina. “Derecho y Sociedad. Historia y presente de los herederos del realismo jurídico estadounidense”. Capítulo 18. Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho, vol. 1 pp. 667-691.
- RODRIGUEZ GARAVITO, César y RODRIGUEZ FRANCO, Diana. (2011). “Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia”.

- VAZQUEZ, Daniel y DELAPLACE, Demitille (2011) “Políticas Públicas con Perspectiva de Derechos Humanos: Un Campo en Construcción. Edición V. 8 - N. 14 – Enero 2014.