



Conference Paper

Ciudadanía social y derechos políticos.

Clara Jusidman

(INCIDE Social, A.C.)



Seminario Internacional

Candados y Derechos:

Protección de programas sociales y
construcción de ciudadanía

Ciudadanía social y derechos políticos.

Clara Jusidman

(INCIDE Social, A.C.)

Documento de trabajo No.9

Junio 2007

Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El presente trabajo fue encargado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el marco del Proyecto de Protección de los Programas Sociales Federales, iniciado en diciembre del 2005 con el fin de desalentar e inhibir la utilización político-clientelar de los recursos destinados a programas de desarrollo social en México.

El trabajo forma parte de una serie preparada para la conferencia internacional sobre Ciudadanos y Derechos: Protección de Programas Sociales y Construcción de Ciudadanía, llevada a cabo en la Ciudad de México entre el 25 y el 27 de abril 2007 a partir de una convocatoria conjunta de la Oficina del PNUD en México con la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Salud, el Honorable Congreso de la Unión, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y la Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social A.C. (INCIDE Social).

Las opiniones vertidas en este trabajo corresponden exclusivamente a las de su autor y no representan la posición oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Copyright © 2007
por Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Presidente Masaryk No. 29, piso 8
Col. Chapultepec Morales, C.P. 11570, México, D.F.

Diseño de portada: ELEVISUAL

Publicado por el Programa de
las Naciones Unidas para el Desarrollo

Impreso en México, 2007

Después de las atrocidades cometidas por los Estados Totalitarios durante la Segunda Guerra Mundial, en la cual Alemania aniquiló a millones de seres humanos por el hecho de ser diferentes, la comunidad mundial a través de la Organización de Naciones Unidas, construyó un marco para normar las relaciones entre seres humanos y de estos con los Estados, que se plasmó en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Se trataba de garantizar que nunca más nadie pudiera abusar de otro ser humano limitando o afectando sus derechos fundamentales.

En esa Declaración se asigna igual nivel de importancia y jerarquía a la realización de los derechos políticos y civiles, respecto de los económicos, sociales y culturales. Se atribuye la responsabilidad de promover, proteger y realizar esos derechos a los Estados Parte quienes deben tanto abstenerse de llevar a cabo acciones que los vulneren, impedir que terceros actores lo hagan y aplicar el máximo de recursos posibles para protegerlos y realizarlos.

Los derechos humanos son universales, indivisibles, interdependientes y exigibles y por lo tanto, los derechos económicos, sociales y culturales¹ (el derecho al trabajo, a la educación, a la alimentación, a la salud, a la vivienda, a la seguridad social, etc.), tienen el mismo estatuto legal, importancia y urgencia que los derechos civiles y políticos².

En los mismos años en que se proclama la Declaración Universal, T.H. Marshall, fue el primero en plantear la distinción sociológica entre la ciudadanía civil, política y social, a la vez que afirmó que existe necesariamente una interdependencia entre los tres tipos de ciudadanía (Marshall, 1964)³.

La ciudadanía civil consiste de los derechos necesarios para garantizar la libertad individual, tales como la libertad de movimiento, de contratación, de expresión o el derecho a la propiedad personal. Este tipo de ciudadanía es garantizado por el sistema legal. Se protege mediante los sistemas de procuración, administración e impartición de justicia.

¹ Incluidos en el Pacto Internacional correspondiente, llamado el PIDESC, NU. 1966

² Desarrollados en el Pacto Internacional de Derechos Políticos y civiles, NU. 1966

³ Roberts, Bryan (1998), "Ciudadanía y política social en Latinoamérica" en *Centroamérica en reestructuración. Ciudadanía y política social*, SSRC y FLACSO.

La ciudadanía política por su parte, se expresa en el derecho de participar en el poder político tanto en forma directa, por medio de la gestión gubernamental, como en forma indirecta por medio del voto⁴. Se plasma en las instituciones representativas de los Gobiernos locales y el nacional. Los sistemas de organización de las elecciones son el instrumento mediante el cual las personas expresan su voluntad para decidir a sus gobernantes. En la calidad, periodicidad, autenticidad, transparencia, certeza y confianza de los procesos electorales se sustenta el ejercicio de los derechos políticos fundamentales de los ciudadanos. Igual importancia tiene el derecho a ser votado y por tanto, el derecho a contender por una posición legislativa o gubernamental.

La ciudadanía social, por su parte, se integra por la serie de derechos y obligaciones que permiten a todos los miembros participar en forma equitativa de los niveles básicos de vida de su comunidad. La ciudadanía social puede permitir al ciudadano, como lo expresa Marshall “gozar de lleno de la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado de acuerdo con los niveles que prevalecen en la comunidad”.

Según este autor las instituciones que guardan una relación más estrecha con este tipo de ciudadanía son el sistema educativo y los servicios de salud y de seguridad social. Actualmente podrían considerarse también al derecho al trabajo decente, a ingresos suficientes para solventar las necesidades básicas cuando no son garantizadas por los servicios públicos, el acceso a una vivienda digna y a la protección social.

Marshall sostuvo que las ciudadanía civil y política logran mitigar la desigualdad que resulta de las diferencias de poder y del funcionamiento de las economías de mercado, únicamente cuando los miembros de una comunidad comparten un nivel básico de vida y cultura.

⁴ El Artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos..... La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas. Estas habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad de voto”.

Para que los miembros de una sociedad puedan ejercer eficazmente sus derechos civiles y políticos, este autor señala que es necesario que se encuentren libres de la inseguridad y dependencia que impone la extrema pobreza, el hambre, los problemas de salud y la falta de educación y de información. Agregaríamos actualmente la seguridad de un trabajo o un ingreso y de protección social ante eventualidades del desempleo, la enfermedad o accidentes.

Esta visión de la interdependencia de los tres tipos de ciudadanía sustentada por Marshall se podría relacionar con los postulados detrás de la idea del desarrollo de capacidades para el ejercicio de libertades que subyace en todo el enfoque del Desarrollo Humano, basado en las teorías de Amartya Sen. Es decir, en tanto las personas tengan inseguridades en la cobertura de sus necesidades básicas y puedan ejercer la libertad de no morir de hambre o de enfermedad, y tener acceso a la información y los conocimientos suficientes para poder participar en sus sociedades y un ingreso digno que les permita acceder a los bienes y servicios que ofrecen los mercados, el ejercicio de sus libertades políticas y civiles estará en riesgo.

Desde la óptica de Marshall los niveles básicos de satisfacción de necesidades fundamentales, también implican una experiencia compartida en educación, asistencia médica y otros servicios sociales. Esta experiencia compartida pretende disminuir las diferencias sociales que podrían surgir cuando las desigualdades de mercado se traducen en tipos sustancialmente diferentes de atención médica o educación para el rico y para el pobre, como ocurre en México donde la segmentación de los servicios educativos y de salud, exacerba las rupturas entre clases sociales y por tanto, la desigualdad y la exclusión.

La ciudadanía social es un medio poderoso para lograr la integración social ante las desigualdades creadas por las economías de mercado. Las experiencias compartidas en educación y salud constituyen un ingrediente central para la construcción de cohesión social y de alianzas de clase respecto de un proyecto nacional.

El mercado fortalece y depende de los derechos individuales como los de propiedad y el derecho al trabajo, lo que fomenta la realización de una ciudadanía civil que equipara los

derechos de las personas ante la ley, sin importar su condición social. Al mismo tiempo, el mercado genera desigualdad en la riqueza individual, destruye las instancias de solidaridad tradicionales basadas en la comunidad y aumenta la inseguridad económica individual.

De este modo los programas sociales contruidos con el propósito de garantizar los derechos sociales de las personas, asegurando la cobertura de sus necesidades básicas, contribuyen a la construcción de ciudadanía social. Algunos autores hablan de éste fenómeno como “desmercantilización” y señalan que tiene lugar cuando se presta un servicio o se garantiza un bien, por parte de una institución pública u otras instituciones “asociativas” para la satisfacción de necesidades humanas en términos de derechos, esto es, cuando una persona puede subsistir sin una dependencia absoluta del mercado.

María José Añón⁵ sostiene que este proceso puede verse como un ámbito de construcción de autonomía e inmunidad de los ciudadanos frente al mercado, mediante la atribución de derechos sociales de ciudadanía como “derechos de integración”. Considera que la garantía de necesidades humanas básicas es el contenido mínimo necesario de la autorrealización del individuo y posibilita una efectiva capacidad de elección. Para Esping Andersen⁶ es también una manera de desmercantilizar la fuerza de trabajo. Este autor sostiene que los programas sociales de protección universal evitan que las personas y las familias se vean obligadas a vender su fuerza de trabajo a cualquier precio, como una mercancía sujeta a las fuerzas del mercado.

Ahora bien, es posible establecer, dentro de un cierto margen manejable de desacuerdo, algunas normas generales respecto de los derechos civiles y políticos. No existen, en cambio, acuerdos relacionados con el nivel de bienestar que se debe garantizar a los ciudadanos. En realidad, como afirma Dahrendorf (1995)⁷, la importancia de la ciudadanía social radica precisamente en su constante extensión y redefinición conforme cambian las normas de la sociedad y los recursos disponibles. La base cultural de las sociedades,

⁵ Añón, José María (2002), *Ciudadanía Social: la lucha por los Derechos Sociales*, Universidad de Valencia.

⁶ Esping-Andersen, Gosta (2002), *Why we need a New Welfare State*, Oxford University Press.

⁷ Dahrendorf, R. (1995) *La cuadratura del círculo. Bienestar económico, cohesión social y libertad política*. Madrid, Taurus.

incluyendo en ello sus conocimientos, creencias, costumbres y nivel tecnológico, influye de manera definitiva en la definición de esas normas.

Las normas en materia de educación, de salud, protección social o infraestructura social para alcanzar la ciudadanía social de hace cincuenta años en México, son radicalmente distintas a las que se definirían actualmente. Igualmente serán distintas en Noruega respecto de Mali.

Un intento por definir las normas en materia de derechos sociales lo constituye el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado en 1966 por las Naciones Unidas, que si bien postula ciertas normas básicas por tratarse de derechos que se realizan de manera progresiva, sujetos a la disponibilidad de recursos de los Estados Parte, deja un amplio margen en su realización concreta.

En este contexto teórico los derechos sociales son inherentes a la calidad de seres humanos de todas las personas y el Estado debe poner todo su empeño y recursos en su realización, respetando los derechos políticos y civiles, pues no es aceptable conculcar estos últimos en aras de alcanzar los primeros.

En el mundo capitalista sólo los países de Europa del Norte Noruega, Finlandia y Suecia lograron armonizar en su organización social, ambos grupos de derechos, protegiendo las libertades civiles y políticas pero asegurando también la llamada ciudadanía social. Superaron las situaciones de pobreza profunda que los agobiaba hace 60 o 70 años y son actualmente las sociedades más igualitarias, con los Índices de Desarrollo Humano más altos el mundo y la mayor garantía de las libertades políticas y civiles de sus ciudadanos.

El avance en los últimos 25 años de las visiones neoliberales y de los procesos de globalización han determinado una retracción de las responsabilidades sociales de los Estados nacionales, en una etapa de la historia en que las bases de seguridad y protección que proporcionaban las familias, las comunidades y sus organizaciones se encuentran gravemente erosionadas y se observa una informalización de la economía mundial, con la exacerbación de las inseguridades laborales y de ingresos.

Hay una creciente dependencia del mercado para la satisfacción de las necesidades básicas de las personas y de las familias y por ello, de los ingresos que puedan generar.

Las personas y las familias para solventar sus necesidades fundamentales y elevar sus niveles de vida, quedan sujetas a sus posibilidades de participar en los mercados de trabajo y en los de bienes, servicios y capitales y por lo tanto, se han vuelto más vulnerables a la volatilidad e incertidumbre de los mercados.

Esto ha llevado a cambios profundos en la estructuración de las unidades domésticas, en las estrategias de utilización de su fuerza laboral e incluso de sus integrantes. La trata de personas, la aceptación de condiciones de esclavitud como las que acaban de visibilizarse en una empresa productora de etanol en Brasil, el uso de la fuerza laboral de la infancia por empresas transnacionales, el aumento del número de horas que las familias destinan al trabajo en detrimento de la reproducción del grupo familiar y personal y los miles de jóvenes involucrados en actividades delictivas y del crimen organizado, son síntomas graves que señalan retrocesos en el compromiso de los Estados con relación a la Carta de Derechos Humanos.

Estamos viviendo años de profundización de las desigualdades al interior de los países y entre naciones y esto ha dado origen a un persistente flujo de pobladores de los países y regiones pobres hacia los países ricos, haciendo de las migraciones el fenómeno social y demográfico emblemático del Siglo XXI, como única vía para equiparar oportunidades y armonizar condiciones de vida. Este proceso genera debates sobre los derechos de los migrantes y su calidad de ciudadanos en los países receptores.

La ciudadanía cultural o el derecho a la diferencia

Con la incorporación en el debate público de los temas de discriminación a partir de las demandas de equidad de género promovidas por el movimiento de mujeres, las cumbres mundiales de la década de los noventa sobre derechos de distintos grupos de población, la visibilización de las luchas de los pueblos indígenas por el reconocimiento a sus derechos y

los graves conflictos religiosos de las últimas décadas, convendría incluir un cuarto tipo de ciudadanía, la ciudadanía cultural.

Parte de reconocer que todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de esta⁸ y por lo cual se les debe proteger contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, edad, nacionalidad, origen, idioma, religión, opiniones políticas, posición económica o cualquier otra condición social.

La existencia de un trato desigual frente a la ley y al goce de los derechos humanos en forma plena por el hecho de ser “diferente” respecto de un estereotipo masculino, blanco, cristiano y adulto dominante y hegemónico, subyace en muchas de las luchas y demandas por los derechos civiles y políticos de los últimos años.

Incluso ha sido necesario introducir acciones afirmativas en diversas materias, para garantizar la presencia y representación de los grupos sujetos a discriminación en los espacios del poder público y en el acceso a servicios.

Además de la pobreza muchos grupos enfrentan una ciudadanía de baja intensidad por su diferencia respecto del modelo androcéntrico en torno al cual se han construido normas y conductas sociales, lo cual aumenta su vulnerabilidad frente a las presiones para ejercer con libertad su voto.

Derechos sociales y ejercicio de los derechos políticos en contextos electorales

Por el objetivo de este Seminario Internacional interesa destacar dentro de los diversos medios desplegados en contextos electorales, para modificar la voluntad ciudadana, el tema del uso de recursos y programas públicos sociales para condicionar o inducir el voto hacia determinado partido o candidato.

⁸ El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala en su Artículo 26 “Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derechos sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” Aprobado por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966.

De acuerdo a lo expuesto esta posibilidad se agudiza actualmente en México, ante la profunda inseguridad que vive una parte de la población para poder mantener una vida digna y sin preocupaciones. La volatilidad, la fragilidad y el alto riesgo que caracteriza a las economías de mercado en la globalización, representa una amenaza permanente a las personas respecto de sus posibilidades de ejercer sus libertades y su autonomía. Cualquier movimiento de la mariposa, puede dar al traste con construcciones de vida de muchos años.

La población que vive en pobreza y que experimenta discriminación grave, difícilmente ha tenido la posibilidad de ejercer sus libertades políticas o de participar en la arena pública, agobiados como se encuentran por sobrevivir cada día y por la ausencia de un Estado de Derecho efectivo.

En México el ejercicio libre del voto esta sujeto a enormes riesgos debido a que

- prevalece una profunda desigualdad económica, social y territorial,
- cerca del 60 por ciento de la población vive en la pobreza,
- persiste la discriminación por sexo, etnia, edad, religión, orientación sexual y condición física,
- existe un precario Estado de Derecho y los sistemas de justicia presentan graves deficiencias, entre ellos los encargados de la justicia electoral,
- los poderes fácticos (económicos, medios, crimen organizado) ejercen un control creciente sobre las instituciones del Estado,
- muy pocas personas se asumen como ciudadanos frente a los políticos y los poderes políticos.
- los políticos son vistos como seres poderosos, inalcanzables, intocables e incuestionables y no como servidores públicos pagados con los recursos que aportamos todos los ciudadanos.

Este contexto proporciona un campo fértil para el condicionamiento del voto tanto mediante su compra, como exacerbando las inseguridades en que vive la población.

Los principios y valores y las formas de instrumentación de los programas sociales tienen una gran importancia en las posibilidades reales del desarrollo de autonomía de las personas y en el ejercicio de sus libertades.

Una primera diferencia se percibe cuando en relación con los programas sociales, las personas son calificadas como derechohabientes, titulares de derechos o como beneficiarias. El primer término derechohabiente, releva la idea de que la persona ejerce derechos al acceder al servicio o prestación social, el segundo término beneficiario, en cambio, la coloca como receptora de un beneficio que le es otorgado por alguien y que por lo tanto, le puede ser quitado.

Los programas que seleccionan bajo criterios establecidos a las personas que recibirán los beneficios de un programa social, que operan bajo padrones, a diferencia de los que los otorgan como derechos sociales básicos a todos, enfrentan mayores riesgos de generar subordinación y dependencia hacia las instituciones que proporcionan los servicios o las prestaciones o bien, hacia las personas que intervienen en cualquiera de las etapas del proceso de ejecución de los programas. Es decir, la incorporación o desincorporación de una persona o una familia a los beneficios de un programa social, esta sujeta a decisiones tomadas por otros seres humanos que adquieren poder por sobre de aquellos que entran o quieren entrar.

Lo que actualmente se ha dado por llamar "blindaje" o protección de programas sociales refiere a las estrategias, mecanismos y procesos contruidos en la operación de los programas focalizados, para impedir que las personas, familias o comunidades que reciben el programa, puedan ser inducidas a votar por uno u otro partido o candidato. Es decir, evitar el uso faccioso de los recursos públicos implícitos en los programas sociales.

Uno de los retos para los diseñadores y operadores de los programas focalizados o de transferencia de ingresos, radica en conseguir el empoderamiento de los ciudadanos que los reciben para que ellos mismos se opongan a quienes intenten inducir su voto, haciéndoles concientes del origen de los recursos y de su derecho a acceder a los mismos.

Otra forma sería avanzar en sistemas eficientes de exigibilidad y justiciabilidad del derecho a participar en el programa, mecanismos ágiles de denuncia, resolución y sanción y respetando, promoviendo y dialogando con las organizaciones sociales, comunitarias y civiles.

Sería útil alentar y reconocer las posibilidades de denuncia colectiva, pues las personas individualmente se sienten amenazadas para ejercer solas su derecho de denuncia por los sistemas burocráticos y de poder local.

Se trata de lograr que las personas adquieran la seguridad de que ninguno de los funcionarios que intervienen en el proceso del programa, tienen el poder para excluirlas del mismo, para reducirles o retrasarles los beneficios, para exigirles actividades adicionales como pago de corresponsabilidad y que en caso de que algún funcionario le asegure lo contrario y lo presione, cuente con mecanismos ágiles de denuncia, de oportuna resolución de la misma y de sanción para quien ejerce la presión.

Los ahora llamados beneficiarios de los programas de combate a la pobreza tienen que asumir su acceso a esos programas como un derecho en razón de su condición y no como una canonjía otorgada por una persona con poder o por el "gobierno", el Gobernador, el Presidente o el agente local. El grado de vulnerabilidad y de desinformación que experimentan los receptores de programas focalizados de pobreza, los pone en alto riesgo de engaño.

Debe ser una obligación de las agencias públicas garantizar la publicidad, la mayor transparencia y claridad de las reglas de operación de los programas sociales de combate a la pobreza, los mecanismos de selección de beneficiarios, las obligaciones derivadas de la corresponsabilidad y las instancias para presentar denuncias. Esta información tiene que proporcionarse mediante mecanismos accesibles a los pobladores más pobres, incluso en

lenguas indígenas donde exista un elevado componente de grupos indígenas, a través de las radios comunitarias y mediante materiales escritos sencillos y accesibles con poco texto.

Es un grave y frecuente error en que incurren los diseñadores y operadores de programas sociales presuponer que todos los mexicanos hablamos y leemos español, contamos con líneas telefónicas y acceso a Internet y que accedemos a mercados de bienes y servicios competitivos y con uso de tecnología actualizada. La diversidad cultural determina la existencia de distintos canales y formas de comunicación y de aplicación de los programas. La difusión de la información sobre los programas debe ser sensible a la cultura de las comunidades a donde llegan.

Se trata de transformar a los beneficiarios en titulares de derechos y de asegurar que los operadores de los programas sociales tengan ética pública y se asuman como servidores públicos. Al final se trata de una transformación cultural profunda, convertir a los beneficiarios de programas de pobreza en ciudadanos de plenos derecho y a los operadores de los mismos en reales servidores públicos.

Sería además fundamental que los ciudadanos y los congresos pudieran participar en la definición de los funcionarios públicos, federales y estatales, a cargo de los programas sociales de mayor envergadura, como es el caso de Oportunidades y del Seguro Popular. Su elección debiera ser transparente y estar sujeta al escrutinio público. La operación independiente y profesional de esos programas permitiría salvaguardarlos de su utilización facciosa.

Asimismo, ese tipo de programas debería contar con consejos y contralorías ciudadanas, incluso en su operación estatal, que permitan detectar con oportunidad cualquier desviación. Lo mismo debería ocurrir con los programas sociales de los estados, pues existe un alto grado de opacidad en ese nivel de gobierno en el diseño y ejecución de programas sociales.

Sin embargo, en tanto no asumamos la política social como generadora de protecciones y seguridades básicas y medio para construir ciudadanía social y garantizar derechos sociales, la protección de programas sociales y la tipificación de delitos electorales, siempre quedarán a la zaga de los incentivos que tienen los intereses económicos y los partidos políticos para encontrar nuevas modalidades de compra, coacción y presión a los votantes.

Proyecto de Protección de Programas Sociales Federales

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
www.undp.org.mx