

Políticas públicas y derechos humanos

Manuel Canto Chac*

Introducción

En las reflexiones contemporáneas sobre los derechos humanos (DH) es común la referencia a las políticas públicas, particularmente a partir de la década de 1990. No ocurre así en los análisis sobre políticas públicas (PP), en los que recién hace pocos años se inició la reflexión sobre el vínculo que pueden tener con los DH. Fue principalmente en el ámbito de las organizaciones civiles especializadas en desarrollo social donde se iniciaron las reflexiones sobre esta relación, en particular a propósito de los informes alternativos de la sociedad civil a los informes de los Estados parte de los pactos internacionales en la materia. “La necesidad del estudio de las políticas públicas se va manifestando en la medida en que se buscan formas de concretización de los derechos humanos, en particular de los derechos sociales” (Bucci, 2001: 7. La traducción es mía).

El análisis de la relación entre PP y DH en los trabajos de los comités de expertos de los organismos de la ONU también recibió un fuerte impulso, particularmente en la creación de referentes internacionales y de indicadores para los estándares. Asimismo, se han desarrollado aportes en los textos de los organismos multilaterales de desarrollo, entre éstos la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).¹ Aún se echa de menos la conformación de grupos académicos de investigación y docencia especializados en el tema.

* Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco.

¹ Entre otros se puede señalar: Artigas (2003). Carlos de Roux y Juan C. Ramírez (2004). CEPAL (2006).

De ser cierta la apreciación sobre el escaso desarrollo en la academia de la vinculación entre PP y DH, no dejaría de ser un atrevimiento elaborar un texto sobre el asunto, por lo que el propósito de estas notas será más bien proponer una visión general de los principales temas asociados a la relación entre PP y DH, a partir de la formulación de algunas interrogantes relevantes en un texto de reflexión sobre las ciencias sociales y los derechos humanos.

La ubicación del tema

Las interrogantes iniciales que sustentarán la pertinencia del tema abordado pueden girar en torno a los siguientes asuntos:

1. ¿Son los DH solamente un horizonte utópico, o mejor, criterios de orientación de las PP, o cumplen un papel relevante en la gestación, implementación y evaluación de éstas?
2. En las condiciones actuales, ¿pueden los DH contribuir a modificar el sentido y los procesos de las políticas públicas?
3. ¿De qué manera contribuirían los DH a la identidad y estrategia de los diversos actores sociales que pugnan por la reorientación de las políticas?

Se puede partir del supuesto, asumido ya en varios ámbitos, de que resulta necesario considerar los DH como referente indispensable en las diversas fases del ciclo de políticas, una expresión sintética de la relación que pueden guardar sería:

El denominado “enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo” considera el derecho internacional sobre los derechos humanos como un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional, capaz de orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de políticas en el campo del desarrollo, y como una guía para la cooperación y la asistencia internacionales respecto a las obligaciones de los gobiernos donantes y re-

ceptores, el alcance de la participación social y los mecanismos de control y responsabilidad que se necesitan a nivel local e internacional (Abramovich, 2006: 36).

Tomando este postulado como punto de partida, habrá que preguntarse por la manera concreta en que se desarrollan sus mediaciones analíticas y prácticas, antes de ello habrá que hacer un breve esbozo del desarrollo del enfoque de políticas públicas, intentando poner de relieve los contextos políticos en los que se han dado.

El desarrollo de las políticas públicas y el contexto latinoamericano

De un tiempo a la fecha, en la literatura sobre la política fue haciéndose más frecuente la utilización de la categoría de *políticas públicas*,² al grado de volverse difícil distinguir su especificidad, en muchas ocasiones se le utiliza como si fuera un sinónimo de cualquier acción que realicen los gobiernos, o como si fuera el sustituto de la categoría de administración pública, o de planes y proyectos. Suponer que la categoría tiene una especificidad implica esclarecer el valor añadido de su utilización y, junto con ello, dejar en claro por qué es útil referir los DH a las PP, más allá de las miradas de desconfianza que algunos —cada vez menos— dirigen a este enfoque.

Pero además de los textos sobre el asunto, hay procesos políticos que condicionan la recepción de los desarrollos sobre PP. La pugna respecto de la orientación de la economía y la democracia en el subcontinente parece agotarse en la discusión entre neoliberales y neosocialdemócratas.

² Es sabido, aunque no está de más referirlo, que el concepto se acuñó originalmente en lengua inglesa: *Public Policy*, en tanto que no hay una expresión en uso en castellano que haga referencia exacta al sentido de *Policy*, se convino en traducirlo por *políticas* (en plural) para diferenciarlo de *política* (relaciones de poder), no obstante, en el uso habitual la distinción no se mantiene, toda vez que se utiliza la expresión en singular para referirse a políticas públicas específicas o sectoriales, por ejemplo: *política social*, para dar cuenta de las PP que se dirigen al desarrollo social.

Para los primeros, la solución a cada nuevo problema es la aplicación invariable de la misma receta: entregar al mercado —desplazando al gobierno— una responsabilidad pública más, y para los segundos, frente a cada nuevo problema la receta es bastante similar, aunque de signo contrario, crear una nueva agencia para devolver al gobierno una responsabilidad pública más. Lo que ni unos ni otros se plantean es lo que está en el fondo: la reformulación de la relación entre gobierno y sociedad, reconociendo para ello la necesaria inclusión de la ciudadanía en las decisiones, misma que ya se prefigura en América Latina en las distintas experiencias sobre formas de participación ciudadana en el ámbito público.

En la disputa mencionada, algunos intentan alinear el enfoque de políticas públicas con la visión neoliberal; otros, por el contrario, las ubican como instrumento para posibilitar nuevas responsabilidades públicas de los gobiernos, otros más las asumen como instrumentos para la intervención de la ciudadanía en las decisiones públicas. Aclarar sus alcances y restricciones requiere de un breve recorrido por sus principales momentos históricos, estableciendo la relación con los principales temas contemporáneos. Esto es particularmente necesario porque el predominio que ha tenido la bibliografía estadounidense en América Latina puede no ser ajeno a las miradas de desconfianza, que tal vez no reparan mucho en los desarrollos que en las últimas décadas ha tenido el enfoque de las PP.

Administración pública y políticas públicas

La disciplina de la administración pública se construyó en el siglo XX a partir de la concepción weberiana de la racionalidad moderna: el cálculo de los medios necesarios para alcanzar los fines deseados. De esta manera, en política, el establecimiento de los fines los realiza el político a través de sus decisiones, y él es responsable ante la sociedad por la delegación del poder recibida a través del sufragio que lo llevó al mismo, mientras que el cálculo de los medios es lo que le corresponde al cuadro especializado que tiene a su disposición: la administración pública.

En consecuencia, la ciencia de la administración pública se convierte en el cálculo de los medios para realizar las decisiones del político. En un sentido bastante distinto, el enfoque de las PP aspira no sólo a calcular los medios, sino también a analizar el propio proceso decisorio y a los actores que intervienen en éste.

En su desarrollo inicial en Estados Unidos (década de 1950), las PP se vieron muy influidas por el auge, en la segunda posguerra, de los estudios sobre los fenómenos del comportamiento humano (que entre otras cosas llevó al conductismo), así como por el auge de los métodos cuantitativos en las ciencias sociales. La pretensión entonces era la de hacer estudios científicos que contribuyeran a racionalizar las decisiones públicas. “Las ciencias de las políticas se interesan en la importancia del conocimiento de la decisión y dentro de la decisión” si bien se consideraba, ya que las decisiones que cuentan en la política no son sólo las gubernamentales, que “las decisiones de orden público no agotan el campo de las políticas [...] en nombre del realismo es esencial estudiar los procesos de toma de decisión semioficiales y no oficiales. La línea divisoria entre el orden público y el civil es una zona más que una línea” (Laswell, 1992: 107 y 106).

Lo extenso y nebuloso de la línea divisoria entre lo público y lo privado, la política y la economía, el Estado y la sociedad, ya había sido percibido en el pensamiento socialdemócrata europeo con el advenimiento de la concepción del Estado social de derecho. A diferencia del Estado de derecho de cuño liberal, que en lo fundamental marcó los límites del poder del Estado frente al ciudadano, el Estado social de derecho obligaba al Estado a la realización de acciones positivas, con el fin de asegurar al ciudadano las condiciones sociales para el disfrute de sus derechos (educación, salud, trabajo...), lo que lo conducía a regular la economía, procurar el bienestar y a negociar sus decisiones con los actores colectivos que representaban a la ciudadanía más allá de la delegación electoral del poder (García Pelayo, 1982).³

³ El énfasis en cada una de estas tres funciones dio lugar a una denominación específica del Estado, así la regulación económica, inspirada en la teoría de Keynes, llevó a hablar del *Estado keynesiano*,

Contemporáneamente se plantea a la vez la distinción entre el “viejo” Estado de derecho y el actual uso de Estado de derecho, la concepción del primero: “según el uso alemán (*Rechstaat*) en el sentido de ‘estado legal’ o ‘regulado por leyes’”, mientras que el segundo sería:

en el sentido más significativo, propio del uso italiano o francés, de un modelo de organización política caracterizado, esquemáticamente, por tres principios [...] *a*) el principio de legalidad de toda actividad del Estado, es decir de su subordinación a leyes generales y abstractas [...] vinculadas, a su vez, al respeto a ciertas garantías fundamentales de libertad e inmunidad personales [...] *b*) el principio de publicidad de los actos [...] *c*) la sujeción a control de todas las actividades estatales, bajo la doble forma de control jurisdiccional [...] y de control político... (Ferrajoli, 2003: 11).

Mientras que el *Estado de derecho* tenía en la disciplina de la administración pública el instrumento para la búsqueda de la racionalización de la acción gubernamental, en el Estado social de derecho esta búsqueda se realizaba a través de otro instrumento: la planeación, misma que intentaba articular los distintos aspectos de la vida social, anticipando las consecuencias de sus interacciones, con el fin de superar la anarquía del mercado. La planeación tuvo éxitos notables en la década de 1960 para eclipsarse en los setenta:

En la década de los sesenta, todos los países importantes de Europa occidental —con la excepción de Alemania Federal— han estado sometidos a algún tipo de planificación económica. En la práctica, se consideraba que tal planificación representaba un cambio sustancial respecto del mercado anárquico no planificado [...] En la década de los setenta, el abandono de la planifica-

la procura del bienestar llevó a hablar del *Estado de bienestar*, la negociación con las formas sociales de representación, que desplazaron la centralidad del votante individual, llevaron a hablar del *Estado corporativo*. Quienes prefieren articular las tres funciones proponen la categoría de Estado social, que indica a la vez la ruptura de la separación rígida entre economía y política, privado y público.

ción ha sido dramático [...] La planificación, concebida como la combinación del interés público y privado a través de una combinación de objetivos indicativos, ayudas e incentivos, se ha manifestado incapaz de superar la crisis (Holland, 1982: 23).

La crisis de la planeación, sobre todo en cuanto a la capacidad de previsión del comportamiento de las variables fundamentales en el largo plazo, permitió y requirió la recepción europea del enfoque de políticas públicas. La idea de la amplia zona abierta entre lo público y lo privado presente en la concepción del Estado Social, aunado a la redefinición de lo público diferenciado de lo estatal, pero incorporándolo (Mardones, 1988), fue lo que permitió poner énfasis en la interacción gobierno-ciudadanía —ya presente en las preocupaciones de los textos iniciales estadounidenses sobre PP. Todo ello estuvo en la base de los desarrollos contemporáneos de PP, apareciendo ahora esta interacción como el intento de solución a los problemas públicos a través de “la búsqueda de definiciones teóricamente consistentes, culturalmente aprobables y gubernamentalmente tratables” (Aguilar, 1993: 51), más allá del solo análisis de las acciones de gobierno “el análisis de las políticas públicas se ha convertido en parte interesada, a veces a pesar suyo, de un debate más amplio sobre la naturaleza del Estado” (Mény y Thoenig, 1992: 39).

Este debate ha demandado un replanteamiento a fondo del Estado en América Latina, después de los mitos acuñados por el neoliberalismo, la nueva visión sobre el Estado da cuenta de que éste:

reaparece en este nuevo contexto político como un actor imprescindible para promover e impulsar cambios en los rumbos deseados. ¿Pero se halla en condiciones de hacerlo? Existe un vasto consenso en que se requiere para ello un rediseño integral que sienta las bases de un Estado de nuevo cuño. El mandato emergente va en la dirección de un Estado activo, pero asociado estrechamente con la sociedad civil y potenciador de la acción productiva de las empresas, fuertemente centrado en lo social, descentralizado, con gran parte de su acción desarrollada a nivel regional y local, totalmente transparente,

rendidor de cuentas y sujeto al control social, de alta eficiencia gerencial, y apoyado en un servicio civil profesionalizado basado en el mérito. Asimismo, se aspira que sea un Estado abierto a canales continuos de participación ciudadana (Kliksberg, 2005: 18).

El replanteamiento sobre el Estado y sobre la situación latinoamericana implica, a la vez, ver de una nueva manera la relación entre la *política* (ejercicio del poder) y las *políticas* (ejercicio del gobierno). Para la visión neoliberal, la línea divisoria entre ambas debe estar claramente delimitada, sin embargo, ante el fracaso que en América Latina han tenido las políticas diseñadas con esta perspectiva queda en claro, como señala un informe del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre las PP en Latinoamérica, que: “un enfoque exclusivamente tecnocrático para la formulación de las políticas elude los pasos de debate, negociación, aprobación y ejecución, que encierran en sí el desordenado mundo de la política [...] los procesos políticos y de formulación de políticas son inseparables” (BID, 2006: 4). Esto seguramente fundamenta la perspectiva de que la relación entre PP y DH no pueda ser analizada sin los cambios en la política en las que aquéllas se desempeñan.

No puede dejar de señalarse enfáticamente que en la discusión contemporánea sobre los DH aún está pendiente el impacto que han tenido los diversos *corpus* teóricos de la política sobre sus temas. Si bien es reconocida de sobra la disputa entre los pensamientos liberal y socialdemócrata al momento de la discusión de la Declaración de los Derechos Humanos en la ONU (Teixier, 2005), de la que se salió del paso dividiendo estos derechos en dos pactos (de civiles y políticos por un lado y, por otro, de económicos sociales y culturales), no siempre se reconoce lo suficiente el diferente énfasis que, desde distintas preferencias teórico-ideológicas, se pone en los derechos:

es posible asociar cada uno de estos registros de derechos y de ciudadanía con una tradición política: liberalismo y derechos civiles [...] republicanism y derechos políticos [...] socialdemocracia y derechos sociales. Por supuesto,

ello no significa que tales tradiciones políticas se identifiquen con un solo tipo de derechos o un solo registro de ciudadanía. Simplemente, cada tradición política da una preferencia jerárquica a cada uno de ellos, mientras que los otros son considerados no como derechos absolutos, sino como derivados, simples medios para realizar el registro del derecho jerárquicamente valorizado (Chanial, 2005: 87).

Teniendo en cuenta todo lo anterior, tampoco se desconoce que, en medio de las disputas ideológicas entre neoliberales y neosocialdemócratas, la relevancia de los DH para las políticas públicas es que aquéllos permiten asignarles criterios posideológicos, en el sentido de que se trata de compromisos pactados explícitamente por los Estados, siendo entonces el reto social: ¿cómo hacer cumplir a los Estados sus compromisos?

La diversa naturaleza de los derechos y su relación con las políticas

Uno de los efectos de la discusión anterior fue el *diferendo* sobre la distinta relación que establecen los derechos con las políticas; así, para algunos, mientras que los derechos civiles y políticos (en adelante DCP) implican en lo fundamental una abstención del gobierno (no ser arbitrario, no impedir la libre organización, circulación, votación, etc.), los económicos, sociales y culturales (en adelante DESC) implican un papel activo del Estado. Otros pensarán que esta diferenciación no es adecuada, puesto que la garantía de los DCP también implica un papel activo del Estado para prevenir la denegación de la justicia, la debida reparación del daño, etc. Otros más afirmarán que la diferencia es sólo de grado, en la medida en que la garantía de los DESC depende más de las PP (Abramovich, 2006). Lo que también resulta claro es que el cumplimiento de los DESC no sólo implica decisiones dentro de las agencias del propio gobierno, sino también que éste tenga la capacidad de propiciar acciones de los particulares concurrentes con la garantía del dere-

cho, por ejemplo, la realización del derecho al trabajo no depende sólo de una decisión de gobierno, sino de que éste tenga la capacidad de regulación del mercado para inducir la creación de empleos.

Un elemento adicional se añade cuando consideramos el *tempo* que requiere la garantía de cada uno de estos diversos tipos de derechos, mientras que los DCP pueden ser restablecidos en acto, los DESC sólo se pueden garantizar progresivamente.⁴ Para algunos (Barrios, 1997), la progresividad es uno de los principales obstáculos a la exigibilidad de los DESC, toda vez que su garantía difiere; para otros, como la organización Social Watch, la progresividad se convierte justamente en el reto para analizar, con un enfoque de políticas, el coeficiente de intencionalidad, a fin de establecer objetivamente hasta qué punto un gobierno utiliza “hasta el máximo los recursos de que disponga” para garantizar los DESC. Otro problema aparece cuando se considera a los sujetos obligados, dado que para la garantía de los DESC se requiere que intervengan otros actores además del Estado (empresas en relación con el empleo, como el ejemplo anterior) pero:

¿cómo implicar en el cumplimiento de los DESC a las instituciones internacionales, las empresas nacionales o transnacionales, los individuos o la sociedad en general? Sólo los Estados ratifican un instrumento internacional, pero los derechos humanos, patrimonio universal, se imponen o deberían imponerse a todos. Es, para el Comité [DESC de la ONU], un tema de preocupación permanente en el cual no se ha avanzado lo suficiente hasta ahora (Teixier, 2005: 119).

La falta de avance señalada tiene muchas vertientes, una de las cuales debe enfatizarse en el campo de las PP: las relaciones de poder contem-

⁴ El mismo Pacto Internacional de los DESC (PIDESC) así lo establece, en su artículo 2º señala: “Cada uno de los Estados partes del presente Pacto se compromete a adoptar medidas [...] hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr *progresivamente* [...] la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (PIDESC, art. 2, frac. 1).

poráneas, que rebasan a los Estados nacionales, a partir de la entrada en escena de otros actores con poder de decisión que no pueden ser controlados en el ámbito nacional, como las empresas transnacionales o los organismos financieros multilaterales, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización Mundial de Comercio (OMC), o el Banco Mundial (BM). Frente a éstos, los organismos multilaterales de carácter político, como la ONU, asumen un papel sólo normativo, sin capacidad —más allá de los consensos discursivos— de una inducción real de las PP de los gobiernos. Incluso habría que reconocer que los organismos que sí tienen esta posibilidad, como los del ámbito económico-financiero (por ejemplo, los ya citados FMI, OMC, BM) actúan en muchas ocasiones contrariamente a la realización de los DH, particularmente en lo referido a los países menos aventajados, tal y como ha sido ampliamente documentado por uno de sus directivos, que además fue premio Nobel de economía, quien atinadamente los caracterizó diciendo que de facto se han convertido en el *gobierno mundial*, sin que haya un *Estado mundial* que los rija y al cual le rindan cuentas (Stiglitz, 2002).

Lo anterior no refiere una circunstancia, sino que se relaciona con una transformación de época que, por lo mismo, desafía a la realización de los DH. La globalización pone en cuestión las características del Estado nacional, es necesario reconocer las transformaciones que éste experimenta, tanto por arriba, por las presiones globales, como por abajo, por las demandas de la ciudadanía de inclusión en las decisiones públicas (Vallespín, 2000). Los Estados tienden a ser rebasados por relaciones estructurales de interdependencia, se convierten en regulados más que en reguladores, atrapados en una red de juegos cuyo control les escapa y, por lo tanto, las decisiones corresponden al acuerdo entre múltiples actores, ninguno de los cuales puede determinarlas por sí solo, por lo que los procesos decisionales dependen del acuerdo y la interacción entre varios de ellos “que tienen intereses contradictorios, pero que son lo suficientes independientes entre sí para que ninguno pueda imponer una solución por sí sólo, y a la vez son lo suficientemente dependientes como para que todos pierdan si

no se encuentra alguna solución” (Schmitter, citado por Chevalier: 207. La traducción es mía).

La transformación del Estado conduce, entonces, a que las posibilidades de transformación de la norma, en este caso los DH, ya no dependan sólo del ámbito nacional y que crecientemente haya que ubicar las estrategias para su realización también en el ámbito internacional.

La relación entre marco normativo y políticas

No hay que argumentar demasiado, desde un enfoque de políticas, para afirmar que la existencia de una norma no implica que ésta siempre será un criterio de orientación para las políticas que efectivamente se realizan. La distancia entre lo que debiera y lo que pudiera hacerse es uno de los temas más antiguos en la ciencia política en general. La relación inversa introdujo una reflexión interesante.

A partir de diversos casos de litigio estratégico, se lograron precedentes judiciales importantes en materia de vivienda, trabajo, derechos de los pueblos originarios, entre otros.⁵ Sin embargo, la experiencia demostró muy pronto que los precedentes jurídicos no necesariamente se tradujeron en cambios en las políticas; no obstante las sentencias en instancias internacionales, la orientación específica de las políticas públicas continuó siendo dirigida por los organismos financieros multilaterales. Ante ello, analizar cómo las PP pueden ser instrumentos para la garantía de los derechos implica —ahora de manera evidente— rebasar el marco sólo judicial al que durante un tiempo se circunscribió la reflexión sobre la garantía de los derechos humanos, poniendo énfasis para ello en la distinción entre *justiciabilidad* y *exigibilidad*, aspectos sobre los cuales volveré en el apartado siguiente. Antes de hacerlo, conviene ver la ma-

⁵ Un panorama muy amplio sobre los casos de litigios exitosos se halla en TDHF (1997), y también en Observatorio DESC (2002).

nera en que normativa, aunque no jurídicamente, surgen los DH como criterios de las PP.

La relación de los DH con el proceso de formulación de las políticas

La ONU ha asumido la importancia de incorporar los DH en las políticas de cooperación al desarrollo. Actualmente lleva a cabo un proceso de sistematización de los principales lineamientos que se siguen de los pactos y las declaraciones de este organismo, a partir de la reforma interna que elevó de rango a la Comisión de Derechos Humanos en el Consejo de Derechos Humanos, mismo que ha denominado Enfoque de la Cooperación para el Desarrollo Basado en los Derechos Humanos (ONU) en los que se sugieren algunos elementos para incorporar en las PP el enfoque de DH. Por otra parte, ha constituido un Comité de Expertos en Administración Pública, con el fin de apoyar los procesos del Consejo Económico Social, así como del cumplimiento de los Objetivos del Milenio (ODM).

El papel de la ONU, como el de todo ente político, es bastante polémico; considero que no se pueden menospreciar sus alcances ni soslayar sus restricciones para el impulso real a los DH en las PP. Entre los primeros está la promoción de consensos discursivos, la realización de estudios, la sistematización de experiencias, los llamados de atención sobre situaciones violatorias o nugatorias de los derechos, las propuestas de alternativas de nuevos enfoques de PP, todo lo cual se puede apreciar en la enorme cantidad de documentos que produce. Entre los segundos está la falta de congruencia que algunas de sus agencias tienen con la propia concepción de interdependencia de los diversos DH, muy probablemente asociada a presiones políticas en el ámbito internacional. Un ejemplo de lo anterior sería el mismo diseño de los ODM, ya que, a pesar de ser todos de un valor indudable, las metas acordadas son sólo un pálido reflejo de éstos, toda vez que se fijaron objetivos iguales para todos los países, a la baja, sin tener en cuenta su grado relativo de desarrollo. Se ubican en la misma línea de las recomendaciones de política social

que los organismos multilaterales hacen a los países rezagados, se trata del mejoramiento de algunos indicadores que permiten la superación de la pobreza extrema (o indigencia), pero que no aseguran una tendencia sostenible hacia su superación, mucho menos la necesaria reducción de la desigualdad. Lo que es más, los objetivos enfatizan algunos derechos ignorando otros, como la propia CEPAL (organismo de la ONU) argumentara en relación con el trabajo:

Los problemas de insuficiencia de empleos y de baja calidad de estos son los más apremiantes: el desempleo abierto aumentó del 6,9% en 1990 al 10% en el 2004, y el sector informal urbano y las actividades agrícolas de baja productividad absorben más de la mitad del empleo en la región. En los objetivos de desarrollo del Milenio no se destaca suficientemente este problema de primordial importancia para la región (CEPAL 2005: xx).

De lo anterior habrá que sacar una enseñanza para la ponderación adecuada de los alcances y restricciones de la ONU, su alcance es sólo prescriptivo, es un foro, pero no es un Estado mundial, su capacidad para ser contrapeso real del *gobierno mundial de facto* es aún bastante escaso; no sabemos incluso si su poder pueda crecer o si esté llamado a seguirlo perdiendo, como ha ocurrido en las dos últimas décadas. Lo cierto es que lo prescriptivo tiene importancia en la elaboración de PP pero de ninguna manera resulta suficiente.

En América Latina, cada vez un mayor número de organismos multilaterales incorpora entre sus propuestas de reforma a las políticas el tema de los DH, la CEPAL al proponer para Latinoamérica los contratos de cohesión social afirma:

se parte de este principio, es decir de que la titularidad de los derechos debe guiar las políticas públicas. Se trata de orientar el desarrollo conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, plasmado en acuerdos vinculantes, tanto nacionales como internacionales. Esto exige a su vez un contrato o pacto social que debe materiali-

zarse políticamente tanto en la legislación como en políticas públicas (CEPAL, 2006: 14).

Con la recomendación de la Conferencia de Viena, en el sentido de que los gobiernos establezcan programas de derechos humanos, se ha iniciado una reflexión sobre las políticas en materia de DCP, sin que parezca ser abundante la reflexión sobre PP y DCP, por lo menos no al mismo nivel en que —de manera aún embrionaria— se reflexiona sobre los DESC y las PP. En diversos países, México entre ellos, se han elaborado programas gubernamentales a partir que en la conferencia de Viena sobre DH en 1993, cuando se acordó que “la Conferencia Mundial de Derechos Humanos recomienda que cada Estado considere la posibilidad de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinen las medidas necesarias para que ese Estado mejore la promoción y protección de los derechos humanos”.⁶ En el caso de México, los programas se orientan a la difusión a la sociedad y a los funcionarios gubernamentales de los DH, lo cual lleva a formular una pregunta fundamental *¿se trata de una política de DH, tendiente a la difusión de éstos, o de DH en las políticas, entendido como la vigencia de los DH en las políticas públicas?* Por supuesto que ambas opciones no están reñidas, pero la falta de claridad en la diferenciación plantea el riesgo de la reducción de la garantía de los DH a la sola difusión de los mismos. La discusión a fondo de estos asuntos apela a la discusión sobre indicadores, estándares internacionales, criterios y componentes de los DH. Temas que ahora han proliferado en las discusiones entre los organismos multilaterales y las organizaciones civiles, con una menor participación de los ámbitos académicos, que mucho contribuirían a superar las que parecen ser tendencias dominantes de reducir los indicadores a aspectos formales, más que a aspectos sustantivos.

Ubicar los DH como orientación de las políticas públicas implica abordar la tensión entre marco normativo (los DH), los recursos para fi-

⁶ Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Declaración y Programa de Acción de Viena, Viena, 14 a 25 de junio de 1993.

nanciarlos y las estrategias para garantizarlos, así como las instituciones para procesarlos y la exigibilidad de los diversos actores sociales. Hemos visto las restricciones de los Estados nacionales y de los organismos políticos multilaterales, falta echar una mirada a las potencialidades de actuación de los diversos actores sociales. Este último aspecto nos remite a un tema político básico para abordar la “*política de las políticas*”, éste es: las identidades y las estrategias de los actores sociales.

Actores sociales y derechos

el enfoque basado en derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que ellos son titulares de derechos que obligan al Estado [...] se procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, 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 (Abramovich, 2006: 36).

A la vez, el punto de partida de todo análisis de la acción política es el comportamiento de los sujetos sociales, los intereses que los mueven, los valores que los guían y las estrategias que construyen, por lo tanto analizar la política de las políticas de DH requiere establecer la relación de los derechos con las estrategias de los actores sociales.

En América Latina la difusión de los DH guarda una relación estrecha con los procesos políticos de los setenta y ochenta en los que, ante diversas formas de acción política de los sectores populares, la respuesta fue la represión violenta de los gobiernos, frente a lo cual apareció la exigencia de respeto a los DH. Ante lo avasallador del autoritarismo político y de la absolutización del mercado surgieron múltiples intentos de diversos actores sociales para modificar estas tendencias. Lo anterior condujo a la versión latinoamericana de sociedad civil, cuya teoría específica está aún por elaborarse, distinta de las vías estadounidense y europea occidental y, por supuesto, muy diferente a la vía europeo

oriental, por más que algunos autores quieran poner a todas en un mismo saco;⁷ en Latinoamérica, a diferencia de Europa Oriental, la categoría de sociedad civil funcionaba como elemento comprensivo que permitía dar cuenta de la multiplicidad de actores que propugnaban el cambio político y socioeconómico, incluso de las relaciones entre Estado y sociedad:

- 7 Son tres las experiencias fundantes del pensamiento contemporáneo sobre sociedad civil: 1) los movimientos sociales que contribuyeron a la ruptura del sistema socialista en Europa Oriental; 2) las experiencias de los movimientos sociales en Europa Occidental y Norteamérica tendentes a la liberalización de sus sociedades; 3) las luchas latinoamericanas por la democratización y el desarrollo de sus sociedades. Cada uno de estos procesos imprimió especificidades a sus expresiones teóricas, en las que también se libró la batalla político-ideológica. No distinguir estas diferencias lleva a serios equívocos, para poner un ejemplo: la teorización hecha en Estados Unidos sobre el proceso de transición a la democracia de Europa Oriental pretende asimilar a éste la experiencia de lo acontecido en Latinoamérica suponiendo, con poco escrúpulo sobre el dato empírico, que en ambos casos se trató de movimientos en contra de la "hipertrofia estatal autoritaria"; la especificidad de la experiencia demanda la especificidad de la teoría. En la experiencia de Europa Oriental, la reivindicación fundamental se dirigió en contra del socialismo, por lo tanto tuvo un fuerte contenido antiestatista y a favor del mercado, en un contexto internacional de las ciencias sociales en el que la crítica al Estado y la reivindicación neoliberal del mercado se convertían en dominantes. Esta situación imprimió las características de quienes teorizaron en función de esta experiencia, éstos expresaban las acciones de los diversos agregados sociales participantes como movimientos *democratizadores autolimitados*, que no pretenden la transformación de toda la sociedad, y que procuran volver a crear las formas de solidaridad sin obstaculizar la autorregulación económica, poniendo entonces el énfasis del sentido de la categoría *sociedad civil* en la dimensión normativa. En América Latina, por lo contrario, el uso del término sociedad civil apareció marcado por la relación con sus dos oponentes fundamentales, por un lado el autoritarismo estatal, recordemos que el término empieza a ser utilizado en AL en los momentos de la más fuerte represión de las dictaduras militares, pero también en contra de la desigualdad, que tenía una herencia histórica pero que las dictaduras acrecentaron exorbitantemente. En consecuencia, a diferencia de la experiencia de Europa del Este, en América Latina el uso del término sociedad civil se define frente al Estado, pero también ante el mercado, al surgir este planteamiento en un contexto teórico de legitimación del mercado y deslegitimación del Estado, que llevó incluso a la cancelación de la investigación de ciencias sociales en muchas universidades latinoamericanas. El uso dado a la categoría *sociedad civil* tuvo que soportar el destierro a la marginalidad académica, la que sólo la reivindicó a partir de leerla con las claves heredadas de la teorización sobre Europa del Este, desestimando lo avanzado al respecto en América Latina. Por eso es que el desarrollo de las implicaciones estratégicas de la categoría sociedad civil se realizó más en el ámbito de las osc que en el de la academia.

muchas organizaciones ya existentes de la sociedad civil resucitan como tales y dejan, por lo tanto, de ser cascarones conquistados por el aparato estatal. Por eso mismo, pasan a ser campos de lucha en los que se dirime quien, y en apoyo de que, hablará desde ellas, dirigiéndose al público más amplio y no ya sólo a los vericuetos de la burocracia estatal [...] junto a esas viejas organizaciones emergen nuevas formas asociativas que son testimonio del dinamismo social que [...] el BA (Burocratismo Autoritario) no pudo suprimir. Comités de barrio, organizaciones de autoayuda, movimientos sindicales o barriales de base, instituciones populares de la Iglesia Católica u otras confesiones, son parte de una larga lista con la que —sobre todo— el sector popular destila el aprendizaje que dejó el duro periodo anterior (O'Donell, 1985: 184).

Esta diversidad de movimientos que se cobijó en la categoría de sociedad civil se convirtió en la reivindicadora de las demandas que acompañaron el proceso latinoamericano y que le confirieron especificidad: DH, democracia, redistribución del ingreso, equidad, inclusión, entre las principales, y que hoy se convierten en una demanda de políticas públicas orientadas a partir de los DH, tanto a través de litigios estratégicos⁸ como de acciones políticas. Para hacer una distinción entre ambas, conviene hacer una diferenciación previa entre justiciabilidad y exigibilidad de los derechos.

Todos coinciden en que un derecho, para que tenga eficacia en las políticas, debe ser exigible, que es lo que lleva a la definición de la justiciabilidad a partir de:

Decir que un derecho es exigible implica [...] que una autoridad del Estado —o de una organización intergubernamental— es competente para recibir reclamos por violaciones y determinar las sanciones y las reparaciones corres-

⁸ No conozco un texto —que seguramente existe— que dé cuenta de la sistematización de la diversidad de prácticas contemporáneas de reclamo de derechos que se realizan desde la Sociedad Civil, sabemos de la cantidad de litigios ante el sistema interamericano, de informes alternativos ante los comités de la ONU, si no existiera sería urgente su elaboración.

pondientes. *Si esa autoridad es un juez o un tribunal entonces se habla de la justiciabilidad del derecho...* (de Roux y Ramírez, 2004:16. El subrayado es mío).

La exigibilidad por su parte se puede definir como:

un proceso sociopolítico en el que a través de mecanismos diversos, uno de los cuales es el judicial, se exige a los Estados el cumplimiento de sus obligaciones para con la ciudadanía, en tanto que detentadora de derechos [...] es el uso del poder político de la sociedad para exigir del Estado el cumplimiento de las obligaciones que por derecho le corresponden (Canto, 2004: 256).

Para el análisis de la política de las políticas es fundamental la dimensión del reclamo de la sociedad a las autoridades públicas. Una concepción centrada sólo en el gobierno y, por tanto, de las políticas de “arriba-abajo” considera que lo fundamental es la legislación existente, el trabajo especializado de las burocracias y las preferencias de los decisores, por lo que influir en PP se entenderá como la acción de convencerlos. Por lo contrario, una concepción como la que se ha desarrollado a partir de las experiencias latinoamericanas, que parte de la conflictividad inherente a toda vida social, de las expresiones de los intereses de los diversos sectores sociales y de las presiones que desarrollan para poder realizarlos, es decir “abajo-arriba”, pone el énfasis en las capacidades de los distintos actores sociales para influir sobre el gobierno, que tiene la virtud política de generar resultados cuya suma no sea cero. En esta perspectiva la influencia en PP pasa por el entramado de poder y por la fuerza de los sujetos de exigibilidad para que sean oídas y atendidas sus demandas.

Esta nueva situación ha sido tematizada bajo la categoría de *gobernanza*,⁹

que aparece como el desafío contemporáneo en el diseño de políticas eficaces y con capacidad de generar apego a la democracia, lo que implica que el

⁹ Este tema lo he desarrollado de manera más amplia en Canto (2008), del cual tomé la cita siguiente.

gobierno no es el monopolizador de las decisiones públicas sino el centro de una tupida red de diversos actores sociales. Las experiencias que ya están en curso desde hace décadas en América Latina contribuirán sin duda, por medio de su institucionalización, al urgente rediseño del Estado.

La institucionalización de los procesos participativos contribuye a una mayor capacidad de “exigibilidad” *por parte de la población al hacer* “justificables” sus demandas de intervención en las decisiones públicas. Pero la institucionalización no es remedio mágico, sino que genera nuevas contradicciones [...]. Sin duda que en todo proceso de institucionalización se gana y se pierde algo, la resultante entre ambos sólo se puede medir en función de la conquista de nuevos y mayores derechos para la población. La eficacia de la participación tal vez esté más en función de los contextos políticos que en función de la bondad intrínseca de los diseños institucionales [...] (Canto, 2008: 32-33).

Los alcances políticos de la participación como exigibilidad de derechos es, sin duda, el tema en el que desembocan necesariamente los argumentos anteriores. Hay una importante experiencia de organismos especializados en la promoción de derechos que, vía la presentación de informes alternativos a los informes que periódicamente tienen que presentar los gobiernos, logran la emisión de recomendaciones de los comités de DH a las omisiones que, en materia de cumplimiento de DH, incurren los diversos países. En ocasiones, estas recomendaciones dan lugar a observaciones generales con mayor alcance normativo, sin embargo no es común que las recomendaciones se conviertan en políticas, ya que la fuerza política de los organismos especializados y de sus aliados actuales aún es poca como para forzar a los gobiernos a cumplir sus compromisos.

Un punto de mayor importancia es saber si hay sectores de la sociedad, más allá de las organizaciones civiles especializadas, cuyas reivindicaciones se fundamenten en derechos. La opinión común parece incluso establecer una incompatibilidad entre las demandas de las organizaciones de clase y la reivindicación de derechos para toda la sociedad. Du-

rante algún tiempo, los sindicatos tuvieron la capacidad para que sus demandas se incluyeran en las legislaciones, sin embargo, tanto por el autoritarismo militar de los sesenta a los ochenta, como por las reformas socioeconómicas guiadas por el Consenso de Washington, los sindicatos estuvieron en franco retroceso. Hoy parecen recuperar un nivel de interlocución¹⁰ que, si bien no es comparable al alcanzado en los años del despegue industrial, sí resulta de importancia para la vida pública (Araya *et al.*, 2009; BID, 2006). Esto nos lleva a preguntarnos por su capacidad de convertirse en sujetos de exigibilidad de derechos; algunos responderán negativamente por suponer que por definición las demandas de clase se oponen a las demandas generales de la ciudadanía.

Boaventura de Sousa hace un interesante planteamiento sobre la relación entre demandas de clase y derechos universales cuando propone la reinención del mundo del trabajo, señala que el movimiento sindical:

debe diseñar un nuevo abanico, más amplio y audaz, de solidaridad que responda a las nuevas condiciones de exclusión social y a las nuevas formas de opresión dentro de la producción [...] un sindicalismo más político, menos sectorial y más solidario [...] su acción reivindicativa debe considerar todo aquello que afecte a la vida de los trabajadores y de los ciudadanos en general” (de Sousa, 2005: 47).

¿Lo anterior qué tanto es posible que ocurra en la práctica? Para algunos, esto parecería bastante lejano, sin embargo, puede no serlo cuando vemos reivindicaciones, por poner algún ejemplo, como las del Movimiento por la Soberanía Alimentaria y Energética, los Derechos de los Trabajadores y las Libertades Democráticas, cuyo largo nombre

¹⁰ Sobre la recuperación de las organizaciones laborales un informe del BID señala “los sindicatos ahora tienen menos peso que antes en el PFP [proceso de formación de políticas], pero todavía influyen, especialmente si el partido que está en el poder es un partido de los trabajadores, si logran movilizar a los trabajadores del sector público, y si pueden forjar alianzas más amplias con los consumidores o aliados transnacionales, como los consumidores de Estados Unidos” (BID, 2006: 119-120).

da cuenta de la diversidad de organizaciones que lo conforman: sindicales, campesinas, civiles y que en la agenda de diálogo con el gobierno mexicano solicitan “garantías sociales, para el cumplimiento de los derechos sociales universales contenidos en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales” (Documento Movimiento “Las organizaciones de la sociedad civil construyendo la Unidad”. 21/1106). Es probable que esto no sea una excepción en el panorama social de América Latina, indagarlo resulta urgente.

La relación de los DH con la política

Lo desarrollado en el apartado anterior es ciertamente el primer paso para el abordaje de lo político de las PP, se trata de la manera en que los diversos actores incorporan en sus estrategias, pero también en su identidad, los DH. Adicionalmente, no es sólo el asunto de demandas fundamentadas en derechos, sino el propio proceso de gestación de derechos humanos. Éstos ya no se pueden considerar como un catálogo cerrado, sino que las nuevas situaciones demandan interpretaciones novedosas de los derechos o nuevos derechos, para lo cual se combinan tradiciones intelectuales, instituciones y sujetos demandantes (San Juan, 2005). Crecientemente, los diversos actores políticos, incluso los partidarios, incorporan en sus plataformas la referencia a los DH, esto lleva a un conjunto de interrogantes, entre las que se encuentran: “¿Es posible pensar que en un marco de políticas públicas que tengan por objetivo la modificación de las tendencias a la exclusión de los DESC puedan contribuir a generar un consenso sobre la necesidad de operar reformas socioeconómicas [*sic*] para mantener la estabilidad política, el desarrollo y la expansión de la democracia?” (Canto y Wolf, 2006: 14).

Siendo realistas, sintetizamos la respuesta a la interrogante anterior diciendo que estamos muy cerca de un consenso discursivo entre múltiples actores, que eso es un paso significativo, pero que de ninguna manera asegura que el diseño y ejecución de políticas públicas sea hecho con

un enfoque de DH. Son aún múltiples las resistencias que deben superarse, sin embargo, los consensos en construcción sobre las PP y los DH requieren la referencia a los temas centrales de la ciencia política. Esto, a su vez, demanda la reconceptualización de la ciudadanía, cuya definición a partir de la titularidad de derechos ha recibido la calificación, no exenta de intención ideológica, de *ciudadano pasivo*, poniendo el lado activo de la ciudadanía en un conjunto de *virtudes cívicas*, vistas más como obligaciones que como derechos. Sin embargo, la concepción de derechos puede invocar el *derecho al desarrollo* para una diferente conceptualización de *ciudadano activo*:

El derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable, en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a *contribuir a ese desarrollo* y a disfrutar de él (Declaración sobre el derecho al desarrollo, artículo 1º, núm. 1. El subrayado es mío).

Una nueva conceptualización de ciudadanía activa, basada en derechos, podrá estar a la altura que exigen los rediseños de PP. Hay pasos significativos promisorios, pero que son más potencialidad que acto, podríamos señalar como ejemplo la redefinición que se está dando en campos específicos de las políticas públicas, como lo es uno de particular importancia en América Latina, el de la política social, la cual suele verse como sólo compensatoria de la pobreza, o como complemento del mercado; al respecto, la ONU ha señalado:

La política social es definida a menudo en términos de servicios sociales como la educación, la salud, o la seguridad social. Sin embargo, la política social incluye mucho más: distribución, protección y justicia social. La política social consiste en situar a los ciudadanos en el núcleo de las políticas públicas, ya no mediante el suministro de asistencia social residual, sino incorporando sus necesidades y voz en todos los sectores (ONU, 2007: 6).

¿Qué tanto se vuelve realidad esta nueva visión de las PP? De nueva cuenta, encontramos situaciones promisorias, más que tendencias definidas. En 2009, en la ciudad de México se aprobó oficialmente el Programa de Derechos Humanos del D.F., que pretende el diseño de PP —incluida la presupuestación— con enfoque de DH, tanto programa como políticas son elaborados con la participación de organizaciones de la sociedad civil. El Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del D.F. —creado en 2008—, por mandato de la Ley de Desarrollo Social del D.F., tiene como obligación la evaluación del nivel de cumplimiento de derechos sociales universales en la ciudad, y actualmente se encuentra elaborando una metodología para cumplir tal propósito. Diversas OSC impulsaron y lograron en 2010 la suscripción de la “Carta por el derecho a la ciudad”. Son aún muchas las dificultades técnicas a vencer, aún no se encuentran suficientemente desarrollados los recursos metodológicos, bases de datos, series históricas, indicadores, índices, entre otros, pero dar pasos en este sentido fuerza a desarrollarlos.

En otras grandes ciudades de América Latina, se siguen procesos similares, en São Paulo, el Derecho a la ciudad forma parte ya de los criterios para discutir la reforma urbana (Saule, 2008), no es gratuito que así sea, los Estados nacionales —como ya hemos visto páginas atrás— se encuentran bastante constreñidos por el “gobierno mundial de facto” como para operar innovaciones en este sentido. Los gobiernos locales de ciudades pequeñas y medianas no cuentan con los recursos necesarios para operar PP de alcance significativo, por ello las metrópolis se han convertido en un terreno de experimentación. En éstas las diversas alianzas sociales avanzan en la tarea de generar PP eficientes y democráticas, con criterios de orientación, fundamentadas en los DH, capaces de permear su diseño, ejecución y evaluación.

Conclusiones

Ahora intentamos algunas respuestas a las interrogantes iniciales. Sobre el asunto de si los DH son sólo un criterio de orientación de las PP, o si desempeñan un papel relevante en su gestación, implementación y evaluación, habrá que responder que hasta ahora sólo se desenvuelven como criterios de orientación, no obstante, tampoco desdeñarían diversos trabajos que de manera sectorial (en educación, salud vivienda, entre los principales) parten de una formulación de derechos e intentan diseñar estrategias e instrumentos y ponderar costos de su puesta en práctica. Ciertamente que estos trabajos, de naturaleza más bien técnica y acotada a regiones específicas, aún no dan lugar a una reflexión más de conjunto que intente generalizar el análisis de los retos concretos de diseñar PP con perspectiva de DH. Sabemos de múltiples organizaciones civiles que se plantean el desarrollo concreto de metodologías de diseño de políticas para situaciones específicas, pero aún está pendiente el trabajo académico de sistematización y de crítica sobre sus alcances y restricciones. Por ahora, todos éstos son intentos promisorios.

A la interrogante sobre si los DH contribuirían a modificar el sentido y los procesos de las políticas públicas, habrá que responder que por ahora parecen ser la única alternativa para superar el estancamiento de la discusión ideológica en torno de las PP en Latinoamérica. La discusión entre neoliberales y neo-socialdemócratas se ha agotado. Cuando la CEPAL aborda el asunto de la reorientación del desarrollo latinoamericano, retoma la discusión de la Unión Europea (UE) sobre la cohesión Social, pero mientras que la fundamentación de la UE tiende a insistir en el carácter instrumental de sus políticas de cohesión, la CEPAL lleva esta discusión al pleno de los derechos del ciudadano y al sentido de pertenencia de éstos a una comunidad jurídica, ubica la discusión en el ámbito de la ciudadanía moderna que:

supone avanzar en la plena universalidad de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, lo que requiere conjugar el Estado de de-

recho, el respeto a las libertades, la representación política y el mayor acceso a oportunidades de bienestar, de uso productivo de capacidades y de protección social. La titularidad de los derechos sociales encarna la efectiva pertenencia a la sociedad, pues implica que todos los ciudadanos estén incluidos en la dinámica del desarrollo y gocen del bienestar que este desarrollo promueve. Supone un freno a las desigualdades económicas mediante la acción deliberada del Estado, pues tales desigualdades, más allá de cierto punto, privan a muchos miembros de la sociedad de una real pertenencia a esta. Supone además un reconocimiento de todos los miembros de la sociedad sin distinciones de género, raza, etnia, edad, grupo socioeconómico o localización geográfica (CEPAL, 2007: 23).

Cabe señalar que sigue pendiente el asunto del diseño de las PP concretas que permitan la realización de estos criterios de orientación, pero si los DH pueden serlo más allá de las disputas ideológicas contemporáneas es porque son obligaciones contraídas por los Estados; lo que haría falta para su traducción en políticas públicas es la formación de amplias coaliciones de sujetos con la capacidad política suficiente para exigir a los Estados el cumplimiento de las obligaciones contraídas. Este asunto remite obviamente a la tercera interrogante sobre la contribución de los DH a la identidad y estrategia de los diversos actores sociales que pugnan por la reorientación de las políticas.

Ésta quizá sea el aporte más específico de los DH en la región y el menos valorado. Haber contribuido a la identidad de múltiples actores sociales, de esa diversidad que en algún momento, más comprensiva que normativamente, se identificó con la categoría de *sociedad civil*. Además de la sistematización de este proceso, quedan pendientes diversas discusiones que surgen de éste: la relación entre DH y culturales tradicionales, más fincadas en la comunidad que en el contrato. La relación entre organizaciones de clase, que pese a todo siguen existiendo e influyendo en la vida pública, y organizaciones con identidad ciudadana que reivindican derechos generalizables. Los alcances y las perspectivas de los instrumentos para la intervención de los sujetos de

exigibilidad de derechos en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Todos estos temas, y muchos más, tendrán que retomarse al preguntarse por la relación entre PP y DH, por ahora la bibliografía existente nos sugiere más preguntas que respuestas.

Referencias

- Abramovich, Víctor (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, núm. 88.
- Aguilar V., Luis (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Araya, Eduardo, Diego Barria y Óscar Drouillas (2009). *Sindicatos y políticas públicas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Venezuela. Balance de una década (1996-2004)*, Santiago de Chile, Editorial Universitaria.
- Artigas, Carmen (2003). *La incorporación del concepto de derechos económicos, sociales y culturales al trabajo de la CEPAL. Reseña de algunas lecturas pertinentes*. Santiago de Chile, septiembre.
- Barrios, Rafael (1997). "Obstáculos para la vigencia de los derechos socioeconómicos y culturales", en *El derecho a la equidad*, Barcelona, TDHF, Icaria.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006). *La Política de las Políticas Públicas*, BID, México, Planeta.
- Bucci, Maria Paula Dallari et al. (2001). *Direitos humanos e políticas públicas*, São Paulo Pólis (Cadernos Pólis, 2), p. 60.
- Canto, Manuel (2008). "Gobernanza y participación ciudadana frente al reto del desarrollo", *Revista Política y Cultura*, núm. 30, UAMX.
- Canto, Manuel y Maribel Wolf (2006). "Los DESC y la izquierda latinoamericana", en *La Dimensión Política de los DESC. Una invitación al debate*, México, Remisoc-TDHF.
- Canto, Manuel (2004). "La exigibilidad de los DESC en las políticas públicas. La experiencia de las organizaciones de la sociedad civil en México", en M. Wolf (coord.), *Las exigencias de la sociedad civil*, Barcelona, Icaria.

- CEPAL (2007). "Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, LC/G.2335.
- CEPAL (2006). "La protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad", Santiago de Chile, ONU.
- CEPAL (2005). "Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe", Santiago de Chile, ONU, LC/G.2331G.
- Chanial, Philippe (2005). "Autonomía y Solidaridad: la sociedad civil como garante de la indivisibilidad de los derechos", en Manuel Canto (coord.), *Derechos de ciudadanía. Responsabilidades del Estado*, Barcelona, Icaria.
- Chevalier, Jacques (2003). "La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?" en *Revue française d'administration publique*, núm. 105/106.
- Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Declaración y Programa de Acción de Viena, A/CONF.157/23, Viena, 14 a 25 de junio de 1993. 12 de julio de 1993.
- Ferrajoli, Luigi (2003). "Estado social y Estado de derecho", en Abramovich, Añón y Courtis (comp.), *Derechos sociales. Instrucciones de uso*, México, Fontamara.
- García Pelayo, Manuel (1982). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza.
- Holland, Stuart (1982). *La superación de la planificación capitalista*, Barcelona, Oikos.
- Kliksberg, Bernardo (2005). "Hacia un nuevo perfil del Estado en América Latina: los cambios en las percepciones y las demandas de la ciudadanía", *Revista Reforma y Democracia*, núm. 32, Caracas, CLAD.
- Laswell, Harold (1992). "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en Luis Aguilar V. (ed.), *El Estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Mardones, José María (1988). "La filosofía política del primer Habermas", en González y Quezada (eds.), *Teorías de la democracia*, Barcelona, Anthopos.
- Mény, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992). *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Observatorio DESC (2002). *El derecho a exigir nuestros derechos*, Barcelona, Icaria.
- O'Donnell, Guillermo (1985). "Notas para el estudio de los procesos de democratización política a partir del Estado burocrático-autoritario", en WAA *Los Límites de la democracia*, Buenos Aires, Clacso.
- ONU (2007). *Guía de orientación de políticas públicas*, Nueva York, ONU, DAES.
- ONU (1986). *La concepción emergente de las ciencias de políticas*, adoptada por la Asamblea General en su resolución 41/128, de 4 de diciembre de 1986.

- Roux, Carlos de y Juan C. Ramírez (2004). *Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justiciabilidad*, Bogotá, CEPAL.
- San Juan, Carlos (2005). "En el amanecer del siglo, los desafíos a los derechos humanos", en Manuel Canto (ed.), *Derechos de ciudadanía. Responsabilidades del Estado*, Barcelona, Icaria.
- Saule, Nelson Jr. (organizador) (2008). *A perspectiva do Direito à Cidade e da reforma urbana na revisão da lei do parcelamento do solo*, São Paulo, Pólis.
- Sousa Santos, Boaventura de (2005). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, Buenos Aires, CLACSO.
- Stiglitz, Joseph (2002). *El malestar en la globalización*, Madrid, Taurus.
- TDHF (1997). *El derecho a la equidad*, Barcelona, Icaria.
- Vallespín, Fernando (2000). *El futuro de la política*, Madrid, Taurus.
- Teixier, Philippe (2005). "Exigibilidad de los Derechos económicos, sociales y culturales en el sistema universal", en Manuel Canto (ed.), *Derechos de ciudadanía. Responsabilidades del Estado*, Barcelona, Icaria.