

## El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes

CLAUDIA GIMÉNEZ MERCADO \*  
XAVIER VALENTE ADARME

pp. 51-79

### Resumen

El artículo se propone contribuir al debate sobre la relación entre políticas públicas y derechos humanos desde dos aspectos. En primer término, mediante la sistematización de elementos que definen y caracterizan el enfoque de los derechos humanos y que facilitan su comprensión. En segundo lugar, identificando algunos de los desafíos y oportunidades de la implementación de políticas públicas en general, y sociales en particular, orientadas por los derechos humanos, entendidos como un marco de referencia que puede darle sustento y orientación al cumplimiento de las obligaciones del Estado. El principal aporte es la presentación sistemática de un conjunto de ideas y planteamientos de distintos autores, generando elementos para continuar un debate en ciernes: el desarrollo y aplicación del enfoque de derechos.

### Palabras clave

Derechos humanos / Políticas públicas / Enfoque de derechos / Equidad

### Abstract

The article aims to contribute to the debate on the relationship between public policies and human rights in two respects. In the first place, it offers a systematization of elements that define and characterize the human rights approach and facilitate its comprehension. Secondly, it identifies some of the challenges and opportunities that go along with the implementation of human rights-oriented public policies in general, and social ones in particular, considering human rights as a framework that can support and guide the fulfillment of the State obligations. The main contribution is the systematic presentation of the ideas and perspectives of different authors on the topic, generating elements to continue a debate on development and application of the human rights approach.

### Key words

Human rights / Public policies / Human rights approach / Equity

\* C. Giménez Mercado: profesora del Departamento de Planificación Urbana, Universidad Simón Bolívar, Caracas.

Correo-e: cgimenez@usb.ve

X. Valente Adarme: becario académico del Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico, Escuela de Sociología, Universidad Central de Venezuela.

Correo-e: xaviervalente@gmail.com

## Introducción

En las últimas décadas del siglo XX se produjo a nivel latinoamericano un conjunto de procesos políticos y sociales, tales como la completa redemocratización de los países sudamericanos, la concreción de los acuerdos de paz en Centroamérica y la ofensiva de las corrientes neoliberal (en lo económico) y neoconservadora (en lo político), que vinieron acompañados de la reconceptualización de los derechos humanos y la democracia, a la luz del reconocimiento normativo de nuevos sujetos y la identificación e incorporación de problemáticas sociales antes inexistentes en las agendas y programas de gobierno (Güendel, 2002).

El concepto de derechos humanos en la región estuvo inicialmente orientado hacia la imposición de límites y obligaciones (libertades negativas) a los Estados a favor de evitar la reedición de las violaciones sistemáticas ocurridas en las décadas de los setenta y los ochenta. Más recientemente, el desarrollo del derecho interamericano (y universal) propendió a reconocer no sólo lo que el Estado debe abstenerse de realizar, sino también aquello que está obligado a hacer (libertades positivas<sup>1</sup>) en aras de permitir la plena realización de los derechos (Abramovich, 2006a).

Sin embargo, las brechas sociales que marcan la desigualdad y la exclusión han impedido el ejercicio pleno de los derechos humanos por el conjunto de la población, y en especial, por los sectores más pobres. En respuesta a esta situación, en su mayor parte las políticas públicas no han logrado incluir el lenguaje y la lógica de los derechos. La evidencia parece mostrar que la baja institucionalidad que caracteriza a los países latinoamericanos, y que se manifiesta a través de la poca transparencia en la gestión pública, el clientelismo político y la ausencia de mecanismos de participación y de rendición de cuentas, no permite el desarrollo de puntos de encuentro y vinculación entre las políticas públicas y los derechos humanos (ibíd.).

Frente al panorama social que caracteriza a las sociedades latinoamericanas se hace imperativo avanzar en la elaboración de políticas basadas en la obligación del Estado de garantizar el disfrute de los derechos desde una visión integral, trascendiendo enfoques cuya rigidez no permite contemplar las especificidades de los grupos más vulnerables de la población, al establecer criterios homogéneos de atención frente a realidades heterogéneas que se ocultan tras indicadores agregados nacionales. Con el término «elaboración de políticas» se abarcan todas las fases<sup>2</sup> del ciclo de la política pública y no sólo la formulación. Se

<sup>1</sup> En otras palabras, «la nueva perspectiva de derechos supera la visión negativa de los mismos (las violaciones, las vulneraciones, las privaciones), para plantear una visión positiva de los derechos: su procura, su concreción, su realización efectiva» (Jiménez Benítez, 2007:44).

<sup>2</sup> Autores como Carlos Mascareño (2003) advierten sobre las limitaciones de las visiones «etapistas», que daban excesiva importancia a la fase de formulación en los procesos de elaboración de políticas públicas, por considerar que existen diversas externalidades (factores políticos, limitado manejo de información, distribución del poder) que imprimen altos niveles de incertidumbres al momento del diseño, lo que se evidencia claramente al considerar que las decisiones más críticas se toman durante la implementación. Sin embargo, la principal crítica a estos planteamientos «etapistas» va dirigida más hacia la comprensión de la elaboración de políticas públicas como un proceso continuo de decisiones en lugar de «fases cuasi-independientes». Se trata entonces, tal como lo rescatan tendencias recientes, de integrar

parte de la idea de que el enfoque de los derechos humanos debe estar presente no sólo en esa fase de diseño, sino también en la gestión, el monitoreo y la evaluación.

Por tanto, un conjunto de políticas públicas que tengan como objetivo alcanzar el bienestar social bajo la perspectiva de los derechos deben orientarse en el ámbito jurídico por el reconocimiento explícito del marco normativo internacional<sup>3</sup> de los derechos humanos, y en el ámbito operacional por criterios de universalidad, integralidad y progresividad que favorezcan el fortalecimiento de la equidad, la no discriminación, la participación y el empoderamiento.

Este conjunto de desafíos sociopolíticos, técnicos y prácticos plantea la necesidad de avanzar desde enunciados éticos, plasmados en instrumentos jurídicos que reconocen los derechos y sus titulares, hacia políticas públicas con influencia real sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. En tal sentido, el artículo tiene como objetivo presentar algunas apreciaciones teóricas que permitan una mejor comprensión del enfoque de los derechos humanos como marco referencial para la formación, implementación y evaluación de políticas públicas en general, y en particular de aquellas asociadas con el ejercicio de los derechos sociales. El principal aporte de esta reflexión es la presentación en forma sistemática de un conjunto de ideas y planteamientos de distintos autores sobre el tema, generando elementos para continuar un debate en ciernes: el desarrollo y aplicación del enfoque de derechos.

El contenido del documento se desarrolla de la siguiente manera: en una primera parte se definen los derechos humanos, identificando sus principales características y tipologías; el siguiente apartado describe brevemente el origen del enfoque mostrando que su desarrollo no se ha visto exento de críticas. En la tercera parte se vinculan las políticas públicas en el ámbito social<sup>4</sup> con el enfoque, tendiendo puentes entre ambos conceptos. La cuarta sección sistematiza algunos elementos que pueden considerarse como principios del enfoque. Y por último, se cierra con un conjunto de reflexiones en torno a las oportunidades y retos que plantea la implementación de esta perspectiva en el campo de las políticas públicas.

### **¿Qué son los derechos humanos?**

Las necesidades humanas son anteriores a cualquier norma escrita; no obstante, alcanzan el estatus de derechos desde el momento en que «se objetivan, se institucionalizan y [se]

las fases y de dar relevancia a los procesos y las interacciones (entre las ideas, los actores y el escenario institucional) y no a las etapas en forma separada (ibíd.).

<sup>3</sup> Se hará referencia únicamente al derecho internacional en el entendido de que los marcos jurídicos nacionales tienen un carácter subsidiario. Adicionalmente, esta legislación brinda un marco jurídico explícito e imperativo cuya supervisión por instancias supranacionales no atenta contra las autonomías nacionales en materia de políticas públicas (Abramovich, 2006a).

<sup>4</sup> A lo largo del documento se utilizarán indistintamente los conceptos «políticas públicas sociales» y «políticas públicas en el ámbito social», para identificar aquellas políticas dirigidas a respetar, proteger y cumplir los derechos sociales.

traducen en normas y leyes, (...) [convirtiéndolas] en aspiraciones, y éstas, en obligaciones» (Contreras Baspineiro, 2003:83). En consecuencia, los derechos son «valores no negociables» (ibíd.) que representan un producto social o histórico derivado de las luchas sociales. Los derechos positivos<sup>5</sup> han sido ampliados desde la antigua concepción de los derechos clásicos (básicamente civiles y políticos) a una amplia variedad que, además de los anteriores, incluye otros de naturaleza económica, social, cultural y ambiental.

En los inicios del Estado moderno los derechos sólo valían en el ámbito de la ley; sin embargo, en la actualidad, la relación se ha invertido y las leyes tienen validez en el ámbito exclusivo de los derechos, es decir, que sólo pueden crearse instrumentos jurídicos en el marco de los derechos humanos (Combellas, 1982). De tal manera que las políticas públicas, entendidas como «un producto del Estado<sup>6</sup> que viene envuelto en formas legales y técnico-administrativas, (...) reflejo de un proceso previo de complejas relaciones de poder» (Salamanca, 1994:224) deben ser orientadas por un marco normativo y operacional que favorezca y promueva el ejercicio universal, integral y progresivo de los derechos humanos. Las políticas públicas comprenden tanto decisiones como cursos de acción en los cuales participan diversos actores «y en donde predominan la incertidumbre, los problemas no estructurados, las limitaciones y asimetrías de información y, por ello, el resultado previsto inicialmente por los promotores y decisores no se encuentra garantizado en absoluto» (Mascareño, 2003:2).

Cabe resaltar que entender las políticas públicas como decisiones implica incluir no sólo las acciones sino también las omisiones del Estado; por consiguiente, el concepto contempla tanto lo que hace como lo que deja de hacer (González Plessmann, s/f). Sin embargo, con ello «no estamos afirmando que el no actuar es una política pública, sino que la decisión de no actuar ante un determinado problema conforma en sí una política pública» (Kauffer, 2002:3).

Volviendo a los derechos humanos, independientemente del énfasis que se le otorgue a determinados elementos que integran el concepto, estos pueden ser definidos de dos maneras (Casal, 2008:16): en sentido amplio,<sup>7</sup> como atributos «inherentes a la persona que se derivan de la dignidad humana y resultan fundamentales en un determinado estadio de la evolución de la humanidad, por lo que reclaman una protección jurídica»; y en sentido

<sup>5</sup> Es imprescindible discernir entre el derecho positivo, que corresponde a atributos contenidos en normas legales, y el derecho consuetudinario, basado en las costumbres no exigibles jurídicamente que quedan en el plano de las reivindicaciones (Contreras Baspineiro, 2003).

<sup>6</sup> Para Luis Salamanca (1994:228), «las políticas públicas son un puente entre el Gobierno y la sociedad, en consecuencia tenemos que atacar y tratar tanto la dimensión interna al Estado como la dimensión externa al mismo».

<sup>7</sup> La visión amplia del concepto de derechos humanos reivindica el hecho de que estos no han sido siempre los mismos, es decir, no son inmutables, no son inmunes a las influencias políticas y sociales, en tanto «son exigencias éticas objetivas que cristalizan en circunstancias históricas determinadas» (Casal, 2008:16).

estricto «son esos mismos derechos pero en la medida en que son reconocidos y protegidos en el ámbito internacional» y que el Estado<sup>8</sup> tiene el deber de respetar, proteger y cumplir.

Los derechos humanos como conjunto comprenden (Provea, 2005:17-18):

1. *primera generación*: son los derechos civiles y políticos, fueron reconocidos en algunos países antes que por la comunidad internacional;
2. *segunda generación*: corresponde a los derechos económicos, sociales y culturales,<sup>9</sup> cuyo origen puede identificarse en las luchas y movimientos sociales de fines del siglo XIX; y
3. *tercera generación*: concerniente al derecho a paz, a la autodeterminación, a la protección ambiental.

La clasificación antes expuesta, si bien conforme a sus críticos atenta contra la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos humanos, sirve a los objetivos de este trabajo como una categorización que permite evidenciar la gama de aspectos que incluyen los instrumentos jurídicos internacionales respecto a las obligaciones del Estado.

Otras clasificaciones han sido elaboradas. Tal es el caso de Jordi Borja (2002), quien propone una clasificación (que amplía la tradicional propuesta de Marshall<sup>10</sup>) definiendo los «derechos complejos» como propios del siglo XXI, en oposición a los «derechos simples» (civiles, siglo XVIII; políticos, siglo XIX y sociales, siglo XX). Entre los primeros destacan, por ejemplo, las transformaciones de los derechos: a la vivienda (en derecho a la ciudad), a la educación (en derecho a la formación continuada), al trabajo (en derecho al salario ciudadano), al medio ambiente (en derecho a la calidad de vida), entre otros.

El mayor esfuerzo por sistematizar el conjunto de derechos internacionalmente aceptados ha sido la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) del 10 de diciembre de 1948, la cual ha sido firmada y ratificada por todos los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Asumiendo la variedad de definiciones dadas a los derechos humanos, es posible identificar sus principales características a los fines de una mejor comprensión de sus múltiples dimensiones:

- *innatos o inherentes* a las personas porque nacemos con ellos;
- *universales*, puesto que benefician a todas las personas independientemente de su condición u origen;

<sup>8</sup> «Es importante recordar que la protección de los derechos humanos es una obligación exclusiva del Estado nacional frente a todos y cada uno de quienes pueblan su territorio, sean nacionales o extranjeros. Su violación sólo puede ser perpetrada por un Estado nacional, único sujeto de derecho constraído a promoverlos y protegerlos, y por lo tanto también único responsable de su violación» (Ter Horst, 2005:127).

<sup>9</sup> Se les denomina comúnmente «DESC».

<sup>10</sup> Thomas Marshall es conocido por su esquema histórico de las dimensiones de la ciudadanía según el cual (en Inglaterra) se pasa de una ciudadanía civil (s. XVIII) a una política (s. XIX) y de esta a una social (s. XX). La primera hace referencia a «los derechos individuales básicos», mientras que la segunda es «entendida como el derecho a participar en la conducción del Estado, o, al menos, a influir en ella mediante el voto» (Delgado y Gómez Calcaño, 2001:77).

- *inalienables e intransferibles* porque nadie puede ser privado de sus derechos o renunciar a ellos;
- *acumulativos, imprescriptibles o irreversibles*, dado que pueden irse ampliando con el tiempo pero nunca caducan;
- *inviolables*, ya que nadie está autorizado a atentar contra ellos;
- *obligatorios*, por imponer deberes a las personas y al Estado;
- *trascienden las fronteras nacionales*, porque son reconocidos por todos los Estados miembros de la ONU;
- *indivisibles, interdependientes, complementarios y no jerarquizables*, ya que son todos inherentes a la dignidad humana y están relacionados entre sí sin ninguna distinción o comparación;
- *naturales*, por formar parte de la esencia humana; y
- *preexistentes*, por ser anteriores a cualquiera de las formas de organización política de las sociedades. (Contreras Baspineiro, 2003; Provea, 2005:13-16).

Las definiciones y características de los derechos humanos constituyen una discusión inconclusa pero que ha alcanzado ciertos niveles de acuerdo. No obstante, es preciso señalar que el verdadero debate remite a que, lejos de lo que podría esperarse, la consolidación de un sistema internacional de derechos humanos<sup>11</sup> no es una realidad palpable en estos momentos y, por tanto, es una tarea pendiente que impulsa la ONU (a través de sus distintas agencias), con especial énfasis a partir de su *Programa de Reforma* de 1997. Esta propuesta contempla la incorporación del enfoque de derechos en todas las actividades y programas de la organización, así como la exhortación a los Estados miembros a respetar la legislación internacional sobre la materia y la paulatina adopción de políticas públicas orientadas por los derechos humanos (Ferrer, 2007).

### **El enfoque de los derechos humanos**

En medio de la complejidad e incertidumbre que caracteriza el mundo actual, la búsqueda de mecanismos que permitan alcanzar el bienestar social es un tema que incentiva el debate y la reflexión de políticos, académicos, técnicos y activistas. Si bien la desigualdad<sup>12</sup> y la

<sup>11</sup> Cabe destacar que en algunos casos la legislación internacional puede estar más avanzada que el derecho interno y en otros puede ocurrir lo contrario, por tanto, los derechos consagrados constitucionalmente no necesariamente coinciden en muchos países con todos los derechos humanos de más reciente reconocimiento.

<sup>12</sup> Los teóricos por lo general se refieren a la desigualdad en términos de distribución del ingreso, aunque también es posible observar distintas percepciones: a) ligada al origen (étnico, socioeconómico, político o cultural); b) ligada a un patrón clientelar-patrimonialista; y c) ligada a una concepción neoliberal. Sin embargo, los tres tipos de «cultura de la desigualdad» se manifiestan de manera superpuesta y sólo mediante el ejercicio de los derechos ciudadanos es posible su superación (Calderón, 2000). De tal manera que el término «igualdad social (o cultural)» hace referencia a la ampliación del concepto tradicional de igualdad «aludiendo al reconocimiento del sujeto social como una persona activa con capacidad de auto-reflexionar e incidir en todos los ámbitos sociales» (Güendel, 2003:6). Una nueva concepción que

exclusión<sup>13</sup> se encuentran presentes como una realidad tangible en nuestras sociedades, al menos existe cierto grado de acuerdo en torno a que únicamente pueden ser superadas mediante políticas públicas integrales e inclusivas que transfieran poder a las comunidades y fomenten la participación ciudadana,<sup>14</sup> entendida como la intervención en la toma de decisiones (Rodríguez y Lerner, 2007).

En el ámbito internacional, diversas han sido las propuestas en torno a cuáles lineamientos poner en práctica para convertir la política pública en un mecanismo capaz de revertir un panorama social que luce desalentador en muchas regiones del mundo. A pesar de las diferencias en torno a las concepciones de Estado, mercado y sociedad implícitos en cada paradigma existe consenso en torno a la necesidad de dejar atrás los modelos burocráticos y asistencialistas de organización de las políticas públicas que excluían la participación (Güendel y otros, 1999), porque esta garantiza distribuir de manera más equitativa el poder político.

Los paradigmas clásicos no lograron la consolidación de una política pública garante del reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos en su conjunto, incluso dentro de sistemas democráticos. Los retos actuales para los Estados que se definen como «sociales de derecho» pasan por la especificación, expansión y profundización de los derechos humanos con miras a garantizar su ejercicio por todos los sectores de la población (Güendel, 2000). Es decir, alcanzar el respeto a la dignidad humana mediante la consolidación de un Estado democrático de derecho con verdadero contenido social que defienda el orden constitucional y garantice la justicia y equidad sociales (UNFPA, 2006).

En este contexto, la propuesta —a nuestro juicio— más coherente y pertinente es aquella que se basa en un conjunto de principios y reglas internacionales que sugieren mantener como orientación de la acción pública el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos, siendo además una vía transparente para otorgarle poder a los sectores pobres y excluidos. Es decir, una estrategia que contemple la igualdad social (o cultural), la discriminación positiva, la participación y el empoderamiento como orientaciones de las políticas públicas (Abramovich, 2006b).

trasciende los enfoques de igualdad jurídico-formal (referido a la ley), estructural (acceso a la riqueza social) y de oportunidades (condiciones para el acceso al mercado de trabajo).

<sup>13</sup> En este caso el concepto de exclusión va más allá del hecho de no acceder al mercado y, por ende, de un enfoque «economicista». Nos referimos a aspectos más resaltantes como el reconocimiento de los sujetos y el desarrollo de sus capacidades. Por lo tanto, tal como lo señala Güendel (2000:187): «la exclusión no implica marginalidad, es decir, encontrarse al margen de la sociedad o del mercado, sino más bien una incorporación precaria en la sociedad desde el punto de vista de su inserción económica —pauperización—, de su inserción política —dificultades para participar en los procesos (...) de toma de decisiones— y cultural —desconocimiento de sus manifestaciones de identidad—».

<sup>14</sup> La participación ciudadana se concibe tradicionalmente como «la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto portadores de determinados intereses sociales» (Cunill Grau, 1991:56). Siguiendo a Cunill Grau (1991) es posible señalar tres espacios en los cuales es se encuentran potenciales condiciones para que la sociedad ejerza influencia sobre la toma de decisiones: en primer término, durante los procesos de formación de políticas públicas; en segundo término, a través de iniciativas legislativas o referendos; y por último, la transferencia a la ciudadanía de la gestión de determinados servicios públicos.

Nos referimos concretamente al enfoque de los derechos humanos (o enfoque de derechos). Para Ludwing Güendel (2003:2) «la discusión jurídica y los esfuerzos por traducir las normas [internacionales de derechos humanos] en acciones de política institucional y de control social es lo que se ha denominado como el enfoque de los derechos». Cuando una política pública evidencia «la articulación racional de acciones y omisiones del Estado, basadas en las obligaciones contraídas voluntariamente por (...) [este] a través de distintos instrumentos de derechos humanos y en la definición participativa de los principales problemas y necesidades» de la sociedad (González Plessmann, 2004a) estamos en presencia del enfoque de derechos.

El principal objetivo de este enfoque es coadyuvar en la elaboración de políticas que generen avances en la realización progresiva de los derechos humanos, produciendo distancia de los enfoques tradicionales fundamentados en las necesidades,<sup>15</sup> porque estas, a diferencia de los derechos, sólo se satisfacen, no son universales, pueden priorizarse y no conllevan obligaciones estatales exigibles por la ciudadanía, entre otros elementos que pueden observarse de manera comparativa en el siguiente cuadro.

Cuadro 1

### Diferencias de los enfoques basados en necesidades y en derechos

Enfoques tradicionales	Enfoque de derechos
Enfoque sectorial con intervenciones verticales y fragmentadas.	Visión integral e intersectorial del desarrollo.
Las necesidades son alcanzadas o satisfechas.	Los derechos son realizados (respetados, protegidos y cumplidos).
Las necesidades no conllevan responsabilidades u obligaciones, aunque pueden generar promesas.	Los derechos siempre conllevan una correlación de responsabilidades u obligaciones.
Las necesidades no son necesariamente universales.	Los derechos humanos siempre son universales.
Las necesidades pueden ser priorizadas.	Los derechos humanos son indivisibles dada su interdependencia.
Las necesidades pueden ser alcanzadas a través de acciones de caridad y asistenciales.	La caridad y el asistencialismo no tienen cabida desde la perspectiva de los derechos humanos.
La sostenibilidad es deseable.	La sostenibilidad es necesaria.
La participación es una estrategia.	La participación es un objetivo, una meta y una estrategia.
Se centra en las manifestaciones de los problemas o en sus causas inmediatas centradas en el acceso a servicios básicos de calidad.	Centrados en las causas estructurales básicas así como en las manifestaciones focalizadas en el cumplimiento de derechos y en el empoderamiento.
Las necesidades básicas pueden ser alcanzadas por medio de metas o de resultados.	Los derechos humanos se pueden realizar solamente atendiendo tanto los resultados como los procesos.

Fuente: Barahona, 2006.

<sup>15</sup> En torno a las «necesidades sociales» es importante resaltar que el enfoque de derechos no niega su existencia en tanto sean consideradas como privaciones de derechos y no como carencias.

En la actualidad, el enfoque de derechos constituye un marco conceptual que incluye dos aspectos: el normativo y el operacional. El primero se refiere a que está orientado por los instrumentos jurídicos internacionales que establecen mecanismos de exigibilidad ciudadana. El segundo tiene su base en el respeto, la protección y el cumplimiento de los derechos humanos (OACDH, 2006). Las obligaciones generales derivadas de los derechos concretos contemplan los deberes de:

1. *respetar*: «exige que el Estado no interfiera directa o indirectamente en el disfrute del derecho»;
2. *proteger*: «requiere que el Estado adopte medidas para evitar que terceros interfieran en el [ejercicio pleno del] derecho»; y
3. *cumplir*: «exige que el Estado adopte medidas legislativas, administrativas, [presupuestarias, judiciales] y de otra índole adecuadas para [facilitar, proporcionar y promover] la plena realización del derecho» (OACDH, 2004:35).

También existen otras obligaciones específicas relativas tanto al comportamiento como a los resultados. La primera «exige medidas razonablemente calculadas para realizar el disfrute de un derecho en particular», mientras que la segunda, «impone a los Estados la obligación de lograr metas concretas para satisfacer una norma particular» (ibíd.).

Un aspecto innovador del enfoque de derechos es que apunta hacia el establecimiento de obligaciones positivas lo cual significa avanzar en la definición de aquello que el Estado debe hacer. Este elemento cobra importancia en la medida en que se comprende que los derechos sociales implican básicamente (aunque no solamente<sup>16</sup>) obligaciones de hacer, por lo que se les denomina comúnmente «derechos-prestación» en contraposición a los «derechos-autonomía» como derechos generadores de obligaciones negativas (Abramovich, 2006b). Es desde esta lógica que los derechos humanos surgen como guías para las políticas públicas, facilitando el proceso de materialización de los derechos y fortaleciendo el funcionamiento de las instituciones del Estado mediante la participación activa de la ciudadanía.

### **Origen y fundamentos del enfoque de derechos**

Concomitantemente al auge y consolidación de la democracia como sistema político dominante a nivel mundial, se ha profundizado el reconocimiento de los derechos humanos —como conquistas de las luchas sociales— desde una visión integradora. Hoy día, democracia y derechos humanos<sup>17</sup> son conceptos que se encuentran fuertemente vinculados: no es

<sup>16</sup> Sobre las libertades positivas y negativas, hoy se entiende que todos los derechos implican ambos tipos de obligaciones (Abramovich, 2006a).

<sup>17</sup> Inclusive la Declaración y el Plan de Acción de Viena establece que la democracia, el desarrollo y los derechos humanos se refuerzan mutuamente (PNUD, 2004).

posible concebir la democracia sin el ejercicio de los derechos humanos y, de igual modo, no hay garantías absolutas de respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos sin libertades democráticas. Tal situación ha implicado la construcción de respuestas institucionales a las demandas sociales, un espacio en que el enfoque de derechos ha representado una propuesta alternativa de orientación que se fundamenta en un marco jurídico de carácter internacional.

El Sistema de Naciones Unidas<sup>18</sup> considera los derechos humanos como la base para alcanzar sus principios fundacionales de paz, justicia y libertad (PNUD, 2004), y con el reconocimiento normativo de estos, que ha promovido a nivel internacional, se pretende: en primer lugar, consolidar la legitimidad política y social de los derechos; en segundo lugar, avanzar en la operacionalización de concepciones éticas a favor de los derechos en forma de políticas públicas; y, en tercer lugar, fortalecer el proceso de revalorización del derecho como instrumento de integración que permita a diferentes agentes antes excluidos convertirse en sujetos de derechos con reconocimiento de su ciudadanía no sólo política (sujeto de derechos), sino también social (acceso a un mejoramiento de la calidad de vida) y cultural (reconocimiento como sujeto social) (Güendel, 2002).

Para el enfoque de derechos humanos los tratados internacionales sobre la materia y su interpretación por organismos supranacionales han generado «un marco [normativo, imperativo,] explícito, claro, reconocido por todos los países y dotado de fuerte legitimidad social y política» (Abramovich, 2006b:88) que ha facilitado su incorporación en el debate público. En tal sentido, existen dos argumentos que fundamentan la aplicación del enfoque de derechos en las políticas públicas: uno de naturaleza intrínseca y otro de índole instrumental. El primero indica que es lo correcto desde el punto de vista ético y moral; y el segundo reivindica el hecho de que conduce a mejores y más sostenibles resultados (OACDH, 2006).

No es posible cerrar este apartado sin señalar que el enfoque de los derechos humanos, aun cuando se encuentra en construcción, no ha estado al margen de la crítica. Víctor Abramovich (2006a; 2006b) ha sintetizado algunas de las más importantes objeciones, entre las que destacan:

1. *Basar el diseño de políticas públicas en los derechos humanos puede resultar demasiado rígido sin comprender que los derechos son un marco conceptual para su formulación que no pretende asignar contenido a las políticas sino por el contrario orientarlas tomando*

<sup>18</sup> Conformado por el conjunto de agencias (oficinas, fondos y programas) de cooperación y asistencia técnica, tales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), etc. Cabe destacar que «si bien cada organismo ha mostrado la tendencia de formular su propia interpretación del enfoque de derechos humanos y de cómo debería aplicarse (...), la colaboración entre los organismos de la ONU (...) especialmente a nivel de país (...) [es necesaria para su] comprensión colectiva» (ibíd., p. 1).

en cuenta que cada Estado es dueño de su propia estrategia de desarrollo. En otras palabras, el enfoque no elabora políticas, sólo establece estándares que en modo alguno restringen el margen de acción de los gobiernos.

2. *La falta de claridad sobre el contenido de las obligaciones estatales en cuanto a los derechos (en especial los económicos, sociales y culturales)* es una situación que se ha venido solventando a través del desarrollo de las denominadas «observaciones generales» a los pactos internacionales<sup>19</sup> de derechos que permiten definir sus componentes normativos<sup>20</sup> y alcances. De esta manera se genera una mayor comprensión de las dimensiones que conlleva el cumplimiento del derecho.

3. *El lenguaje de los derechos es excesivamente político y no neutral*, obviando que uno de los principales objetivos del enfoque es precisamente visibilizar sujetos políticos, sociales y culturales, tradicionalmente excluidos y, por tanto, no puede permanecer neutral frente a las desigualdades e injusticias sociales.

### **Políticas públicas sociales y enfoque de derechos**

Las políticas públicas en el ámbito de lo social que están orientadas por los derechos humanos pueden ser entendidas como «acciones positivas destinadas a superar situaciones graves de exclusión y desigualdad estructural de vastos sectores de la población» (Abramovich, 2006a:13), garantizando el acceso universal, integral y progresivo al ejercicio de sus derechos.

Sin embargo, es preciso recordar que las políticas públicas sociales surgieron como un mecanismo cuyo fin era contribuir a la integración social de los grupos excluidos del acceso al mercado. Originalmente se centró en un modelo de Estado asistencial caracterizado por la prestación de servicios y el desarrollo de una infraestructura social básica. Es decir, políticas dirigidas a garantizar el disfrute de los derechos sociales reconocidos, sin asumirlas como obligaciones del Estado sino como mecanismo de legitimación y reproducción del sistema. En términos de Güendel (2003), es un modelo de política pública basado en el «control social» del conflicto. Este mecanismo se desarrollaba en dos frentes, por un lado, la prevención primaria, y por el otro, el control de los problemas sociales que podrían generar desequilibrios y, por tanto, atentar contra el orden del sistema.

La atención de las problemáticas sociales consolidó una amplia y rígida estructura burocrática que limitó la participación de la población a los aspectos funcionales (Güendel y otros, 1999). Los cambios ocurridos durante la segunda mitad del siglo XX dieron como resultado la necesidad de una política pública social más global para que pudiera desarrollar

<sup>19</sup> En especial nos referimos al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC.

<sup>20</sup> Para más detalles ver: Giménez y Valente, 2008.

no sólo la atención de las necesidades (objetivas y subjetivas) de la población (entendidas como derechos que el Estado está obligado a respetar, proteger y satisfacer), sino también el reconocimiento pleno de la identidad de los grupos excluidos como sujetos de derechos (lo que Güendel denomina «ciudadanías específicas»). Este último aspecto permite fortalecer el tejido social mediante el empoderamiento y el reconocimiento recíproco de los grupos sociales. En tal sentido, la titularidad de derechos a los sujetos constituyó el primer paso hacia el desarrollo del enfoque de derechos humanos.

En perspectiva histórica, puede señalarse que las políticas públicas sociales han cumplido tradicionalmente dos roles fundamentales, uno de tipo político como mecanismo legitimador de los sistemas y otro de naturaleza sociológica, basados en un proceso de integración y cohesión social (Lacruz, 2006). La base del enfoque de derechos humanos es la construcción del sujeto activo e integrado. Construir una nueva cultura social e institucional que garantice los derechos individuales de los grupos excluidos pasa por articular las dimensiones éticas y morales propias de los enfoques clásicos de los derechos humanos con los aspectos más operacionales orientados a reconocer y superar las desigualdades (Güendel, 2003).

El enfoque de derechos considera la interrelación existente entre políticas públicas y derechos sociales, entendiendo a aquellas más que como simples medios para garantizar el ejercicio efectivo de estos. En realidad este paradigma considera la política pública social como un derecho en sí mismo. Tal situación implica, en primer lugar, reconocer el papel del Estado como garante del acceso a bienes y servicios colectivos que satisfagan necesidades fundamentales de la población asegurando una vida digna, y que por su naturaleza no pueden ser dejados bajo la lógica del mercado, tal como lo plantea la tendencia neoliberal,<sup>21</sup> para cuyos partidarios la organización social debe tener como base el mercado y el respeto a las libertades individuales. Ambas condiciones se expresan en la reducción de las funciones sociales del Estado.

El enfoque de derechos es una visión que pretende sustituir la «caridad» y la «ayuda» por una nueva solidaridad fundada en los derechos humanos, en la cual la política pública social no sea visualizada desde el Estado como una responsabilidad simplemente moral, sino como una obligación jurídica. Siguiendo a Güendel (2003:2):

La principal diferencia que hay entre el enfoque basado en los derechos y el enfoque tradicional de política social consiste en que hay un esfuerzo por construir una capacidad reflexiva orientada a desarrollar un tipo de ciudadanía distinta, más consciente y global,

<sup>21</sup> Esta corriente trajo consigo la aplicación en América Latina de políticas económicas y sociales bajo las directrices de la lógica neoliberal, una perspectiva que con el imperativo de alcanzar el equilibrio macroeconómico tuvo como resultado el aumento de la desigualdad y exclusión sociales (Güendel, 2002).

en el sentido de que involucra no sólo el reconocimiento político-estatal sino también el social-cultural (...). La política social tradicional se ha configurado en torno a la satisfacción de los derechos sociales o colectivos, como una actividad «externa» y provista por el Estado, el cual se ha visualizado como un actor situado por encima de la sociedad.

Estas diferencias aún se observan en el campo de la gerencia social<sup>22</sup> donde no sólo existe una tendencia «progresista» que busca incorporar el enfoque de derechos mediante la construcción de instituciones inclusivas y cada vez más democráticas, sino también una «conservadora» que impulsa una reforma de la política social hacia un enfoque economicista (relación costo/beneficio) basado en estrategias de racionalización de la inversión social (Güendel, 2003). La principal diferencia entre ambas corrientes se encuentra dada por el significado que se le otorga a la participación ciudadana: para la primera es la base de la gestión pública, de lo cual se desprende que el sujeto es el centro de lo social y que el objetivo de sus políticas es el empoderamiento, mientras que para la segunda, es sólo un insumo en el proceso de optimización de la política pública (Güendel, 2003).

El análisis de las políticas públicas en el ámbito social requiere elementos claves que permitan identificarla en el marco del enfoque que la orienta. A continuación se presenta un conjunto de dimensiones de análisis que permiten sistematizar los rasgos fundamentales del enfoque de derechos.

#### Cuadro 2

#### **Algunas dimensiones para el análisis de las políticas públicas en el ámbito social desde el enfoque de derechos humanos**

Dimensiones	Enfoque de derechos
Objetivos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Adopción explícita del marco normativo internacional de los derechos humanos.</li><li>• Reconocimiento e integración social de las «ciudadanías específicas».</li></ul>
Estrategia	<ul style="list-style-type: none"><li>• Orientación hacia el cumplimiento de las obligaciones de respeto, protección y cumplimiento de los derechos humanos.</li><li>• Determinación de metas inmediatas y puntos de referencia para el cumplimiento progresivo de los derechos.</li><li>• Reconocimiento del principio de integralidad como base para un abordaje global y en conjunto de los derechos humanos.</li></ul>
Cobertura/Destinatarios	<ul style="list-style-type: none"><li>• Universal, combinada con acciones focalizadas para fortalecer la equidad.</li></ul>
Foco de preocupación	<ul style="list-style-type: none"><li>• El sujeto reflexivo y empoderado como centro de la política pública.</li><li>• Lo público local como espacio para el ejercicio de la ciudadanía.</li></ul>

<sup>22</sup> La gerencia social se define «como la capacidad estratégica para desarrollar políticas públicas que sistemáticamente atiendan una determinada 'cuestión social'» (Güendel, 2003:10). Este concepto surge en la década de los ochenta en el marco de los procesos de ajuste como mecanismo de optimizar la gestión del Estado.

Cuadro 2 (continuación)

**Algunas dimensiones para el análisis de las políticas públicas en el ámbito social desde el enfoque de derechos humanos**

Dimensiones	Enfoque de derechos
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Énfasis en la integralidad, en la multisectorialidad y en la redefinición de prioridades.</li> <li>• Desarrollo de la información social desagregada, oportuna y de calidad como mecanismo de visibilización de los déficit.</li> <li>• Garantía del acceso a la información oficial de manera transparente.</li> </ul>
Dimensión política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reconocimiento de la necesidad de consensos políticos básicos para hacer sostenible la política social y establecer prioridades compartidas.</li> <li>• Empoderamiento y ciudadanía como dimensiones políticas de la acción social.</li> <li>• Mecanismos accesibles y transparentes de exigibilidad de responsabilidades.</li> </ul>
Gestión y participación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La participación activa y documentada es fundamental como mecanismo base para el empoderamiento social y el fortalecimiento de la institucionalidad pública.</li> <li>• Basado en los principios de factibilidad económica y equidad social.</li> <li>• Gasto social y política fiscal como instrumentos privilegiados de las políticas públicas.</li> </ul>
Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La escasez de recursos no exime al Estado de sus obligaciones.</li> </ul>
<b>Actores</b>	
Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garante de derechos fundamentales que aseguren el acceso a umbrales de bienestar necesarios para la integración social.</li> <li>• Principal titular de deberes, siendo la instancia ante la cual se afirman los derechos humanos.</li> </ul>
Sociedad/Comunidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejercen sus derechos.</li> <li>• Inciden con su participación en los procesos de toma de decisiones.</li> <li>• Exigen la reconstitución de los derechos vulnerados a través de mecanismos socialmente establecidos y reconocidos.</li> <li>• Se conciben como un tejido formado por multiplicidad de redes generadoras de lazos de pertenencia.</li> </ul>
Empresariado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produce bienes y servicios sin lesionar los derechos de terceros.</li> <li>• Como iniciativa privada coadyuva en la materialización de los planes de desarrollo.</li> </ul>
Organizaciones no gubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proveen servicios como entidades públicas no estatales sin afectar el papel del Estado como rector en la formulación de las políticas y su financiamiento.</li> </ul>
Agencias de cooperación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asistencia técnica y de cualquier otra índole en el marco de sus ámbitos de acción para promover y colaborar en la implementación del enfoque de derechos.</li> </ul>

Fuentes: Barahona, 2004; Calderón, 2000:78; Güendel, 2007; Pírez, 1995; Sottoli, 2002:49-51; UNFPA, 2006.

Esta síntesis es evidentemente perfectible y susceptible de ser afinada en la medida en que la perspectiva vaya cobrando matices de teoría. De momento, no sólo orienta el análisis de una política implementada a través del contraste que permite este marco referencial, sino que también puede guiar el diseño de una política a partir de los componentes que requiere en correspondencia con el enfoque de los derechos humanos.

De lo anterior se desprende que incorporar el enfoque de derechos en las políticas públicas plantea un importante reto para los distintos actores sociales en la medida en que requiere de al menos cuatro importantes consideraciones (Güendel, 2003; OACDH, 2004):

1. reconocimiento explícito del marco normativo, tanto nacional como internacional, de los derechos humanos;
2. modificaciones en el rol y la estructura del actual Estado social de derecho en pro de la promoción y desarrollo tanto de una ciudadanía activa como de prácticas favorables a los derechos humanos;
3. revisión de los fundamentos e instrumentos de elaboración de políticas públicas para la inclusión de los principios éticos en los que se basan los derechos humanos, y
4. transformaciones culturales que favorezcan el reconocimiento de los derechos humanos en las instituciones y en las prácticas sociales.

En otras palabras, el proceso requiere el fortalecimiento de un nuevo Estado que favorezca la construcción simultánea de la ciudadanía política, social y cultural (Güendel, 2002). Estos retos plantean la necesidad de una estrategia sobre la base de los principios del enfoque y de contenidos claros que sirvan como orientación para su efectiva y progresiva aplicación.

### **Principios del enfoque de derechos**

El paso de enunciados filosóficos a la implementación de políticas públicas favorables a los derechos humanos constituye un gran reto para el Estado y la sociedad. En primer lugar, los avances en la legislación internacional promueven el acceso universal a los derechos, preservando y respetando la diversidad, y consagrando una máxima como la no discriminación de los actores involucrados en los procesos de planificación pública en aras de garantizar la *universalidad y equidad* de los derechos.

En segundo lugar, los procesos de planificación requieren de la *participación y empoderamiento* de las comunidades a través de sujetos documentados, reflexivos y críticos dispuestos a involucrarse activamente en la resolución de las problemáticas presentes en su entorno. En tercer lugar, la *rendición de cuentas y exigibilidad* garantizan la responsabilidad de los titulares de deberes, no obstante, su efectiva realización requiere de sistemas de monitoreo y evaluación que den cuenta de los avances y retrocesos en materia de derechos. Por último, es necesario considerar la *integralidad y progresividad* como elementos que definen los derechos humanos: por un lado, el incuestionable hecho de que todos los derechos están interrelacionados, en tanto la realización de uno depende, si no totalmente, al menos en parte del resto; y por el otro, que el Estado como garante debe propender a

alcanzar el máximo posible, de acuerdo a sus posibilidades, en cuanto a medios que permitan el ejercicio de los derechos.<sup>23</sup>

Estos aspectos son básicos para iniciar la transformación social que promueva los derechos humanos como una práctica social legitimada y con mecanismos operacionales e institucionales que garanticen su ejercicio y exigencia, y no simplemente su establecimiento formal como máximas ético-morales que no implican necesariamente el reconocimiento de las personas como sujetos sociales (identidad) y sujetos de derechos (ciudadanía) (Güendel, 2002).

### **Universalidad y equidad**

Una política pública orientada por el enfoque de derechos debe tomar en cuenta un supuesto fundamental: existe una exposición desigual al riesgo de los distintos grupos dadas las diferencias asociadas a la estratificación social y otras variables. La equidad en el ámbito de la formulación de políticas públicas tiene dos ejes fundamentales: el eje igualdad-justicia y el eje universalidad-diversidad. La unificación de ambos ejes proporciona una definición de la equidad, entendiéndola «como la igualdad en las diferencias» planteando el reto de «la construcción de políticas públicas que enfrenten las injusticias sociales que se generan por desigualdad o por exclusión» (D'Elia y Maingon, 2004:60-61).

En otras palabras, la incorporación de criterios de equidad en el enfoque de derechos como catalizador en la solución de problemas sociales, tales como la discriminación y la exclusión, implica que la universalización de los derechos debe estar basada en el reconocimiento de la diversidad humana: «trato igual para los iguales (...) [y] trato desigual para los desiguales» (González Plessmann, 2004b).

Las inequidades son un problema de relaciones que nacen de las diferencias entre grupos de una estructura social a lo largo del tiempo, por tanto, son injustas, evitables y no escogidas. Para el logro de la equidad un marco normativo favorable es un elemento necesario pero no suficiente, en especial dada la existencia de instrumentos legales que confunden igualdad con equidad, lo que inevitablemente tiene repercusiones en materia de políticas públicas. Garantizar la equidad consiste en determinar quiénes están en situaciones de riesgo, vulnerabilidad o desventaja para así ofrecerles un trato diferenciado acorde con sus necesidades (De Negri, 2006).

La identificación de estos sujetos requiere inicialmente que el Estado adopte medidas en cuanto a la producción de información estadística oficial desagregada (de acuerdo a los criterios de interés) no sólo para conocer la efectividad de las políticas y definir criterios de

<sup>23</sup> La falta de recursos económicos no puede esgrimirse como un atenuante a la falta de acciones de un Estado que impidan el ejercicio de los derechos de sus ciudadanos y ciudadanas. La cooperación internacional es un mecanismo para obtener financiamiento.

distribución presupuestaria, sino también para visibilizar a estos grupos sociales postergados en el ejercicio de sus derechos (Abramovich, 2006a).

Güendel (2003:8) asegura que «la universalidad se construye aceptando que existe diversidad». Una atención selectiva o de discriminación positiva<sup>24</sup> lleva implícita «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» (Abramovich, 2006b:44). Tal consideración implica enfrentar los problemas sociales reconociendo la existencia de desigualdades de origen étnico, religioso, de edad, de género e incluso geográficas o socioeconómicas.<sup>25</sup> Este tipo de selectividad o discriminación positiva implica un tipo de atención prioritaria y especial que fortalece la universalización de los derechos sociales, puesto que atiende a los grupos sociales excluidos en función de sus necesidades reales. Dicho concepto es muy distinto a la «focalización» asociada a las políticas compensatorias o a la concepción de «universalidad» que tiende a estandarizar a la población con el objeto de satisfacer los derechos colectivos en detrimento de los específicos. En otras palabras, con la focalización y la homogenización se niegan las diferencias y con ello los derechos de los grupos vulnerables (Güendel y otros, 1999).

La «concreción efectiva»<sup>26</sup> de los derechos en el marco de una democracia requiere la «universalidad con equidad» como máxima expresión de justicia social, es decir, «responder a cada uno según su necesidad dando más a quien tiene menos y menos a quien tiene más. A necesidades diferentes corresponderán respuestas diferentes (equidad vertical) y necesidades iguales, respuestas iguales (equidad horizontal)» (D'Elia, 2002:8).

La equidad es un concepto amplio y complejo que puede ser entendido en las dos dimensiones fundamentales expresadas en el cuadro anterior: una horizontal y otra vertical. No obstante, dichas dimensiones son dos componentes de una misma categoría conceptual y por ende no deben considerarse como elementos aislados sino por el contrario, dependen de una visión global e integral para su entera comprensión. La concepción de una política pública sobre la base de la prestación de servicios para satisfacer necesidades humanas fragmentadas o parciales es una idea incompatible con el principio de interdependencia porque no contempla la universalidad con equidad de todos los derechos humanos.

<sup>24</sup> También denominadas «acciones positivas». Implican «un trato diferenciado cuando debido a las circunstancias que afectan a un grupo desventajado la identidad de trato suponga coartar o empeorar el acceso a un servicio o bien, o el ejercicio de un derecho» (Abramovich, 2006a:32).

<sup>25</sup> Estos elementos son denominados «ejes transversales de la equidad». Se consideran como un elemento estratégico para la elaboración de políticas públicas en el ámbito social en tanto están asociados a atenciones específicas.

<sup>26</sup> Este concepto proviene de los planteamientos de Ricardo Combellas (1982), quien señala que no sólo es necesaria la garantía formal para el ejercicio de los derechos sino algo más importante: la materialización de sus contenidos, su «concreción efectiva». Por su parte, Güendel (2003) argumenta que también se requiere la aceptación social de los derechos para que su ejercicio sea pleno. Así pues, el criterio definitorio de un Estado social es la posibilidad real de garantizar socialmente los derechos fundamentales de la ciudadanía (procura existencial) y no una simple consagración jurídico-formal de los mismos.

Cuadro 3

**Las dimensiones de la equidad**

Equidad vertical	Equidad horizontal
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procura la igualdad de resultados.</li> <li>• Persigue la satisfacción de las necesidades diferenciales.</li> <li>• Se acerca a la categoría de discriminación positiva.</li> <li>• Toma en cuenta aspectos culturales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se trata de una respuesta integral al derecho.</li> <li>• Persigue la igualdad de oportunidades.</li> <li>• Habla de igualdad en el acceso a los beneficios sociales.</li> <li>• No es suficiente para el ejercicio del derecho, porque depende de aspectos físicos, culturales y de la información disponible.</li> </ul>

Fuente: De Negri, 2006.

**Participación y empoderamiento**

La inclusión de los derechos sociales en tratados, pactos, declaraciones y convenciones internacionales ha representado la ampliación de la doctrina de los derechos humanos. En consecuencia se produjo el redimensionamiento del concepto de ciudadanía más allá de su vertiente política para incorporar el plano social y económico (ciudadanía social<sup>27</sup>). Según esto, el ejercicio de la ciudadanía se realiza de manera incompleta si no se cuenta con condiciones que aseguren óptimos niveles de calidad de vida, aunque es indudable que la existencia de una institucionalidad social contribuye en su construcción. Tal consideración implica la complementación entre ambas formas de ciudadanía (política y social) como fundamento de los sistemas democráticos con contenido social, siendo un objetivo que sólo se logra cuando los sujetos como colectivos internalizan sus derechos (Güendel, 2003; Güendel y otros, 1999) y la posibilidad de exigirlos.

El enfoque de derechos se fundamenta en la necesidad de propiciar la construcción de una nueva relación Estado-sociedad que sea capaz de trascender las jerarquías y se oriente hacia una visión más integral de la gestión pública entendiendo que son dos ámbitos con iguales propósitos aunque con distintas funciones. Que la institución estatal sea un medio para el desarrollo de la ciudadanía y no un fin en sí implica la revisión de los mecanismos tradicionales de elaboración de políticas públicas hacia nuevas vertientes en las cuales la participación ciudadana esté presente en todas las fases del proceso, es decir, donde se transforme el tradicional control jerárquico del Estado en mecanismos de coordinación democrática. Nos referimos entonces a unos sujetos activos y documentados en contraposición a los tradicionales «beneficiarios» (objetos pasivos) caracterizados por la escasa conciencia del potencial transformador que poseen (Güendel, 2002).

<sup>27</sup> Definida por Thomas Marshall como «el derecho a poseer un módico bienestar económico y seguridad, a participar al máximo de la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado acorde con los estándares que prevalecen en la sociedad» (Delgado y Gómez Calcaño, 2001:78).

El enfoque de derechos surge como una perspectiva novedosa que facilita el proceso de operacionalización de los derechos en forma de políticas públicas a partir de obligaciones estatales que ponen énfasis en las personas y sus relaciones, no como individuos sino como sujetos sociales vinculados al mismo tiempo a los planos personal, familiar y social. En tal contexto, se concibe la sociedad como un tejido formado por multiplicidad de redes generadoras de lazos de pertenencia que delimitan la integración social (Güendel, 2003). El enfoque tiene como uno de sus principales aportes el restablecimiento de la unidad entre sujeto social y sujeto de derecho, lo que plantea una nueva vinculación entre el Estado y la sociedad en la forma de una ciudadanía reflexiva y, como se ha mencionado antes, en el reconocimiento de los derechos sociales de sectores tradicionalmente excluidos (Güendel, 2002).

La participación ciudadana se define como «aquel tipo de práctica social que supone una interacción expresa entre el Estado y los actores de la sociedad civil alrededor de las políticas públicas (...), a partir de la cual las organizaciones sociales penetran el Estado exigiendo sus derechos y, a través de la deliberación, inciden en la toma de decisiones» (Jiménez, 2007:1).

La participación, vista como la capacidad de incidir en las decisiones fundamentales que afectan nuestra vida en todos sus planos, no es fácil de alcanzar plenamente, es un proceso asociado con variados elementos<sup>28</sup> que requiere tiempo y sobre todo mucha información; no obstante, sus beneficios para el sistema democrático son innegables y pueden resumirse en la legitimidad que adquieren las políticas públicas cuando se convierten en «acuerdos morales» (El Achkar, 2008) que resumen el interés de los actores responsables e involucrados, en el entendido de que el «bien común» (como objetivo último de toda política) se construye colectivamente y conlleva obligaciones del Estado para su concreción. Adicionalmente, la posibilidad de ver reflejadas nuestras ideas y juicios en la elaboración de una política permite establecer cierto grado de pertenencia con los objetivos que la orientan, facilitando sus posibilidades de éxito una vez implementada (ibíd.).

En sentido estricto la participación en la planificación pública no siempre tiene la orientación que aquí se presenta. El cuadro siguiente presenta los tipos más frecuentes, siguiendo la propuesta planteada por Juan Carlos Rodríguez y Josh Lerner (2007):

<sup>28</sup> La participación está asociada al cumplimiento cabal de otros derechos, tales como los de asociación, reunión, expresión, información e inclusive un nivel de vida razonable (OACDH, 2004).

Cuadro 4

### Formas de participación en la planificación pública

Tipo	Características de la participación
Neoliberal-incrementalista	<ul style="list-style-type: none"> <li>«La sociedad es concebida como una sumatoria de micro unidades sociales que sólo participan aportando información y asumiendo responsabilidades inmediatas en la ejecución de las políticas que el Estado define e inciden directamente sobre su propia suerte».</li> </ul>
Liberal-analítico	<ul style="list-style-type: none"> <li>«Los individuos así como las organizaciones de la sociedad civil toman parte en la planificación y gestión pública local a través de procesos estructurados de información, consultas periódicas (no vinculantes para el gobierno local) y de 'adiestramiento instrumental de las comunidades para la consecución de objetivos técnicamente establecidos'».</li> </ul>
Estatista-reformista	<ul style="list-style-type: none"> <li>«El Estado protagoniza la reforma social, pero también se reconoce el derecho de los diversos grupos a participar, promocionando sus intereses en el proceso de planificación y gestión local, demandando, exigiendo y colaborando con los planes diseñados por el gobierno».</li> </ul>
Popular-movilizador	<ul style="list-style-type: none"> <li>«Supone la incorporación de las bases populares en el proceso de planificación en calidad de ciudadanos plenamente participativos, a través de una cesión o delegación de poder del Estado».</li> <li>«Supone el acceso directo del pueblo organizado a las esferas de decisión local y la promoción de formas de democracia participativa».</li> <li>«El impulso de la planificación viene desde dentro de la comunidad local no desde el Estado y los planificadores se ven a sí mismos como agentes de la lucha colectiva por la transformación del Estado y la economía».</li> <li>«La planificación se enfoca en la movilización social colocándose al servicio de las necesidades humanas».</li> </ul>

Fuente: Rodríguez y Lerner, 2007:116-117.

Del planteamiento se desprende que la forma *popular-movilizadora* es la que más se identifica con la participación que se espera en el marco de los procesos de elaboración de políticas públicas desde el enfoque de derechos. Empero, alcanzar una participación más amplia y plural requiere no sólo definirla sino también avanzar en otros aspectos relevantes que la consoliden, tales como: a) reforzar el sector asociativo; b) buscar la participación del ciudadano no organizado; y c) potenciar un cambio hacia una cultura más participativa (Font, 2004).

Conjuntamente con una participación activa y documentada de la ciudadanía (de manera individual u organizadamente) que amplíe lo público más allá de lo estatal,<sup>29</sup> las políticas públicas con enfoque de derechos deben estar dirigidas al «empoderamiento social», es decir orientadas a fortalecer la capacidad de las comunidades de plantear y/o diagnosticar por sí mismas sus problemáticas y participar corresponsablemente en su solución (GEGA, 2003).

<sup>29</sup> Según Nuria Cunill Grau (1997) *lo público* ha sido tradicionalmente circunscrito al ámbito estatal, sin embargo, los procesos de transformación del Estado implicaron la ampliación de la esfera pública y la construcción de un espacio reclamado por la sociedad (*lo público* no estatal).

Sin embargo, el empoderamiento es un proceso que sólo es posible facilitar. Cada comunidad debe por sí misma alcanzarlo y ponerlo en práctica para garantizar que más que el solo mejoramiento de las condiciones materiales de vida de las personas, lo que se alcance sea la consolidación de un proceso de integración social que se sustente en el tiempo, dejando atrás prácticas patrimonialistas y clientelares que fomentan la dispersión social e institucional. En tal sentido, «una comunidad empoderada es capaz de tomar sus propias decisiones y de iniciar acciones respecto a sus problemas prioritarios. Si las decisiones externas la afectan, una comunidad empoderada es capaz de ejercer influencia sobre las otras entidades que toman decisiones» (ibíd., p. 23) con la finalidad de orientar las políticas hacia el respeto, protección o cumplimiento de sus derechos.

En cuanto a la corresponsabilidad, esta implica que la intervención en lo público (como espacio de formación de las políticas de interés general) no es un ámbito exclusivo del Estado<sup>30</sup> en tanto forma de organización y expresión de la sociedad. En tal sentido, la corresponsabilidad es la «contribución solidaria de las personas y organizaciones sociales y políticas en la construcción de una sociedad democrática, participativa, autogestionaria y protagónica» (Fernández Toro, 2005:11). No obstante, esta visión es muy amplia por lo que, a raíz de una experiencia legislativa concreta,<sup>31</sup> es posible definirla como «la responsabilidad compartida de los integrantes de la comunidad y de las instituciones en el proceso de formulación, ejecución, evaluación, seguimiento y control de las políticas públicas, para el beneficio común» (AN, 2006, Art. 5.5). Por supuesto, «compartir» no significa en modo alguno que la magnitud ni el contenido de la responsabilidad es equivalente entre el Estado y las comunidades. Es indispensable comprender que cada actor tiene roles y deberes cuyo alcance debe ser definido y precisado por la legislación tomando en cuenta las diferencias antes mencionadas. Recordemos que es el Estado el garante de los derechos y el principal deber de la ciudadanía es exigirlos cuando se vea imposibilitada de ejercerlos.

Si se entiende al Estado como relación social y no simplemente como un aparato administrativo, es posible afirmar que la ampliación de las funciones sociales de este no garantiza necesariamente el cumplimiento de los derechos humanos. Un nuevo rol de la institución estatal implica organizar un aparato institucional que permita a los grupos excluidos el ejercicio de sus derechos, así como el establecimiento de mecanismos de exigibilidad (Abramovich,

<sup>30</sup> Las definiciones de políticas públicas más novedosas evidencian el quiebre de la visión estatista de lo público. Según Eugenio Lahera (2002:14, 16), «el concepto tradicional de política pública asigna un papel demasiado central al Estado», por ello propone una definición de política pública como «cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado». L. Aguilar Villanueva (2000:36) indica que «al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes».

<sup>31</sup> Se trata de la discusión de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Poder Popular en Venezuela. Aunque no ha sido promulgada, contiene la definición de varios principios vinculados con la participación.

2006b). Por otra parte, el principio de corresponsabilidad otorga un papel importante a la sociedad en el logro del bienestar colectivo, con lo cual se reafirma la idea antes expuesta según la cual el Estado no es el único actor en las políticas públicas, por cuanto «el cumplimiento de los derechos deviene (...) en una responsabilidad de todas las personas y organizaciones sociales» (Güendel, 2003:7).

Sobre la corresponsabilidad es importante destacar que implica la creación de espacios de interacción entre los organismos públicos y la ciudadanía, reconociendo la importancia de la participación de las comunidades empoderadas en los procesos de planificación. En la actualidad, esto requeriría la formación de un personal técnico capaz de facilitar los procesos, sin subestimar el potencial de la ciudadanía para diagnosticar sus problemas y gestionar sus propias soluciones.

### **Rendición de cuentas y exigibilidad**

Debido a que los derechos humanos demandan obligaciones y estas a su vez requieren mecanismos para que sean exigidas y pueda dársele cumplimiento (Abramovich, 2006b), es necesario partir de la identificación tanto de los sujetos de derechos<sup>32</sup> (y a lo que tienen derecho) como de los titulares de deberes (fundamentalmente el Estado, aunque no exclusivamente), para que cumplan con las obligaciones que les incumben.

Es importante destacar que «el incumplimiento de las obligaciones contraídas por parte del Estado da cuenta de un déficit en materia legal, presupuestaria, administrativa, logística o de cualquier otra índole» (Giménez y Valente, 2008:45) que requiere de mecanismos accesibles, transparentes y principalmente eficaces de exigibilidad. Los mecanismos de rendición de cuentas no son exclusivamente judiciales (tribunales), también incluyen: a) los *cuasi-judiciales* (defensorías del pueblo); b) los *administrativos* (evaluaciones de impacto, políticas, planes y programas de derechos humanos); y c) los *políticos* (procesos parlamentarios) (Abramovich, 2006a). Lo importante en estos casos es que, una vez vulnerado el derecho, estos mecanismos garanticen su restablecimiento pleno a los agraviados y/o las agraviadas. Sin embargo, con el empoderamiento las propias comunidades tienen la capacidad de «identificar por sí mismas los déficits de derechos que presentan y de poner en marcha los mecanismos de exigibilidad de su cumplimiento al Estado» (Giménez y Valente, 2008:49).

Es importante recalcar que «las políticas públicas basadas en derechos son más sólidas cuando están articuladas a 'contratos sociales' entre el Estado y los ciudadanos» (UNFPA, 2006:117). Es decir, que en la medida en que Estado y sociedad produzcan acuerdos legitimados por la participación, se garantiza mayor pertinencia en las decisiones y más

<sup>32</sup> Bajo este enfoque se parte de la existencia de sujetos con derechos y no de personas con la necesidad de ser asistidas. Como lo señala Abramovich (2006a:40): «ya no se trata sólo de personas con necesidades que reciben beneficios asistenciales o prestaciones discrecionales, sino de titulares de derechos que tienen poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos».

información para que la ciudadanía pueda exigir la restitución de un derecho cuando se evidencie incumplimiento de las obligaciones por parte de la institucionalidad estatal.

Por otro lado, se requiere avanzar hacia la producción y uso de la información para diagnosticar realidades, y tanto para diseñar políticas públicas como para evaluar<sup>33</sup> su impacto real con el propósito de generar mecanismos de alerta y seguimiento con los cuales se fomente la práctica de la exigibilidad de los derechos, siempre y cuando exista conciencia de su existencia. La información es un elemento clave para la toma de decisiones como proceso colectivo (o participativo),<sup>34</sup> y en el caso del enfoque de derechos debe tener un objetivo particular: visibilizar las desigualdades que ocultan los indicadores agregados. Si el enfoque pretende reconocer como sujetos de derechos a grupos sociales específicos, es imprescindible desarrollar sistemas de información con los más exhaustivos niveles de desagregación posibles, incluso más allá del ámbito local<sup>35</sup> y tomando en cuenta ejes de carácter transversal (ciclo de vida, etnia, género, etc.).

### **Integralidad y progresividad**

Desde este enfoque integral, el ejercicio efectivo de los derechos se obtiene a través de la conjunción de acciones encaminadas a satisfacer todos y cada uno de los derechos por igual y de manera simultánea. Los derechos humanos son interdependientes y los logros en su «concreción efectiva» dependen en gran medida de una visión integral de su ejercicio como base para la ejecución de políticas públicas con equidad.

Cabe destacar que bajo esta perspectiva los problemas sociales no son concebidos como fallas o disfuncionalidades del sistema social sino como violaciones a los derechos humanos, y como tales son responsabilidad del Estado, que debe reconstituir el derecho. De tal manera que si se busca enfrentar una problemática social como, por ejemplo, la pobreza,<sup>36</sup> se requiere partir del principio de integralidad y comprender que se trata de un

<sup>33</sup> Para Güendel (2003) los derechos son metas y las políticas públicas deben ser evaluadas y valorizadas a partir de su cumplimiento. De tal manera que «en el proceso de formulación de políticas es preciso considerar metas y estándares de derechos humanos y de qué manera estas exigencias influirán en el diseño de las estrategias de protección social y desarrollo» (UNFPA, 2006:117).

<sup>34</sup> A diferencia de los modelos tradicionales de formulación de políticas públicas donde el «experto» tomaba las decisiones, el enfoque de derechos aboga por la deliberación y el acuerdo tanto en el ámbito técnico como político, así como la ampliación de lo público como espacio de decisión que incorpora a la sociedad. Todos estos elementos otorgan viabilidad sociopolítica a las decisiones colectivas.

<sup>35</sup> Si bien nos encontramos en una era de globalización, es evidente el resurgimiento de lo local; de hecho, la política pública local es la de mayor despliegue de participación ciudadana. Sin embargo, la política pública local implica transformar el tradicional concepto de «descentralización», consistente en trasladar la responsabilidad estatal hacia el ámbito privado, en uno nuevo definido como un proceso de transferencia del poder de decisión a las comunidades como sujetos reflexivos, sin que ello implique la negación del Estado sino, por el contrario, su fortalecimiento mediante la realización plena de la ciudadanía en un ámbito (el local) donde la participación es más viable y factible (Güendel y otros, 1999).

<sup>36</sup> La definición de pobreza implica un déficit en el ejercicio de los derechos. Desde la perspectiva del desarrollo humano «la pobreza representa la ausencia de ciertas capacidades básicas»; «es una situación que denota falta de equidad en relación con las capacidades básicas y las oportunidades de acceso a medios de vida esenciales» (OCEI/PNUD, 2002:24, 25).

déficit y posee tantas aristas como derechos sean vulnerados y, por tanto, su superación implica vincular las estrategias globales de desarrollo con los contenidos específicos de las políticas públicas, en función de permitir el ejercicio de los derechos y evitar que sean vulnerados nuevamente.

Bajo tales preceptos, el enfoque amplía la idea de integralidad para hacer referencia al abordaje de las diferentes dimensiones tanto de los sujetos como de los derechos. La primera dimensión señala que los problemas actuales son cada vez más complejos y por tanto requieren de atención individual, familiar y comunitaria de manera conjunta. Por ello se enfatiza en el enfoque de derechos como mecanismo de integración social. La segunda, siguiendo con el ejemplo anterior, está referida al conjunto de derechos que son vulnerados en un entorno donde impera la pobreza. En este caso es conveniente comprender la lógica de los «determinantes»,<sup>37</sup> de donde se desprende que la violación de un derecho en particular es causa o consecuencia de otras faltas en las obligaciones estatales, lo cual genera una cadena de situaciones que favorece la reproducción de la problemática.

Desde el punto de vista de la ciudadanía la integralidad implica el ejercicio simultáneo tanto de la ciudadanía política como de la social (Güendel, 2000). Tal reconfiguración busca dejar atrás las concepciones que divorciaban los aspectos formales de los operativos en el diseño de políticas públicas, así como incorporar los ejes transversales antes mencionados, superando de ese modo las tradicionales tendencias asistencialistas que resumen los problemas sociales a una sola dimensión (ibíd.).

Con relación a la progresividad, cabe destacar que existen obligaciones fundamentales de los Estados que se refieren a niveles esenciales mínimos en materia de derechos humanos y que, por tanto, requieren ser cumplidas prestamente. En otros casos, las obligaciones no necesariamente deben ser de efecto inmediato, sino que, con base en el principio de realización progresiva, se van poniendo en práctica gradualmente. Esto ocurre fundamentalmente por razones de disponibilidad de recursos e implica que el Estado puede manejar dos variables para ir acatando sus deberes: por una parte, la dimensión temporal en el entendido de que existen puntos de referencia (metas e indicadores), y por otra, la necesidad de establecer prioridades debido a la imposibilidad de mantener con la misma fuerza varias obligaciones de forma simultánea. En todo caso debe garantizarse —aun cuando se prioricen algunas obligaciones— el principio de no regresión, que consiste en que el resto de los derechos deben mantener su nivel de realización y nunca retroceder (OACDH, 2004).

<sup>37</sup> Al momento de evaluar la situación de un derecho en particular es posible que se identifique un conjunto de elementos conexos que afectan o incidan en el cabal cumplimiento del mismo, así por ejemplo, en el caso de la alimentación adecuada, el desempleo y la consecuente carencia de ingresos pueden generar consecuencias importantes en la posibilidad real y efectiva de ejercer el derecho. Otro ejemplo lo constituye la alimentación adecuada en términos de sus consecuencias sobre la salud mediante deficiencias nutricionales graves. Estos elementos son denominados «determinantes» y tienen influencia sobre los contenidos normativos asociados a cada derecho.

## Reflexiones finales

En las sociedades latinoamericanas, la política pública en general y social en particular no ha llegado a institucionalizarse como un mecanismo de promoción de los derechos humanos (D'Elia, 2006). Las políticas públicas sociales se han concebido habitualmente como una función accesoria del Estado enfocada en asistir a las personas que el mercado ha dejado fuera de sus beneficios. No obstante, la situación social de nuestros países obliga a comprender que estas políticas requieren trascender su tradicional función de distribución de bienes y servicios públicos, y convertirse en un mecanismo que permita «habilitar a las propias personas para hacer efectiva la potenciación de su calidad de vida como un derecho de cada ciudadano» (Lacruz, 2006:112).

En tal sentido, en el transcurso del documento se ha ido evidenciando un conjunto de elementos que constituyen lineamientos para la concreción de una estrategia de política pública fundamentada en los derechos humanos. De igual manera, se ha demostrado que la importancia de esta perspectiva se centra en la posibilidad de:

1. avanzar en la eliminación de inequidades o discriminaciones negativas en el acceso a los derechos, que atenten contra el principio de universalidad;
2. propiciar la participación ciudadana tanto en la planificación y control de las políticas públicas como en la vigilancia y ejercicio de sus derechos; y
3. generar una visión holística que contemple la formulación de políticas públicas tomando en cuenta las múltiples dimensiones del entorno y los marcos sociales, políticos y legales para alcanzar las metas trazadas. (OACDH, 2006; Riveros, 2006).

Para Borja (2002:2) «la ciudadanía es un proceso de conquista permanente de derechos formales y de exigencia de políticas públicas para hacerlos efectivos»; por tanto, el reconocimiento de titulares de derechos, el cumplimiento de las obligaciones estatales y la exigibilidad de su restitución, en los casos en que se haya vulnerado, se convierten en momentos iterativos de un proceso continuo y reiterado en el que Estado y sociedad se vinculan como titulares de obligaciones y derechos, respectivamente.

Los aportes del enfoque no constituyen una «receta» que en mayor o menor medida genera resultados exitosos al aplicarse. La realidad de cada país, región, provincia, municipio, ciudad, etc., determinará los esfuerzos a seguir y las estrategias a implementar. Como se ha indicado desde el inicio, se trata de un marco referencial que adquirirá diversos matices en la medida en que las distintas situaciones lo ameriten. Sin embargo, existen aspectos mínimos que deben considerarse en la elaboración de una política pública orientada por el enfoque, por tanto debería

1. Estar dirigida a la atención, promoción y protección de los derechos humanos, resguardando el principio según el cual la persona humana se encuentra por encima de cualquier consideración técnica o política.

2. Tener una cobertura universal, y en el caso de las políticas selectivas deben propender al fortalecimiento de la equidad como instrumento que permita garantizar la universalidad (discriminación positiva).
3. Garantizar la exigibilidad de los derechos, entendiendo que estos son posiciones éticas a favor de la inclusión social.
4. Estar fundamentada en el reconocimiento jurídico progresivo (tanto por el Estado como por la sociedad) de los derechos humanos.
5. Explicitar en el marco legal e institucional la existencia de derechos específicos de los grupos sociales demandantes. Por consiguiente, la ciudadanía tiene que ser tanto general (igualdad formal) como específica (reconociendo y respetando la diversidad). (Güendel, 2002).

Con el conjunto de aspectos que se han mostrado a lo largo del artículo no se pretendió de ninguna manera abarcar toda la gama que concierne a la tarea de estrechar los lazos entre las políticas públicas y los derechos humanos. Por el contrario, entendiendo que se trata de un proceso en construcción, lejos de encuadrar las posibilidades, se aboga por el debate amplio y plural para construir de manera colectiva el camino que sea necesario recorrer para alcanzar el objetivo superior de garantizar el ejercicio de todos los derechos para todas las personas.

## Referencias bibliográficas

- Abramovich, Víctor** (2006a). «Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales», en *Anuario de Derechos Humanos*, Santiago, Centro de Derechos Humanos-Universidad de Chile, pp. 13-51.
- Abramovich, Víctor** (2006b). «Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo», *Revista de la CEPAL*, n° 88, Santiago, abril, pp. 35-50.
- Aguilar Villanueva, Luis** (2000). «Estudio preliminar», en Luis Aguilar Villanueva, ed., *El estudio de las políticas públicas*, 3ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-74.
- Alianza Global para Monitoreo de la Equidad – GEGA** (2003). *El calibre indicador de la desigualdad. Conceptos, principios y pautas*, disponible en [www.gega.org.za/download/gega\\_guide\\_esp.pdf](http://www.gega.org.za/download/gega_guide_esp.pdf). Consultado el 2-1-2008.
- Asamblea Nacional de Venezuela – AN** (2006). *Borrador del Proyecto de Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Poder Popular*, disponible en [www.laescueladeciudadanos.org.ve/detalle.asp?id=77&plantilla=7](http://www.laescueladeciudadanos.org.ve/detalle.asp?id=77&plantilla=7). Consultado el 22-12-2009.
- Barahona, Manuel** (2004). «Ciudadanía inconclusa y política social... O de la exclusión a la cohesión social». Ponencia presentada en el I Curso de Extensión Docente «Políticas públicas, reforma institucional y derechos humanos de la niñez y la adolescencia», San José, Costa Rica.
- Barahona, Manuel** (2006). *Políticas públicas y combate a la pobreza y la exclusión social: hacia políticas públicas inclusivas*, disponible en [http://flasco.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/CLMB-FLACSO-Feb\\_2006.ppt](http://flasco.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/CLMB-FLACSO-Feb_2006.ppt). Consultado el 2-1-2008.

**Borja, Jordi** (2002). «La ciudad y la nueva ciudadanía», disponible en [www.revistalafactoria.eu/articulo.php?id=203](http://www.revistalafactoria.eu/articulo.php?id=203). Consultado el 16-9-2009.

**Calderón, Fernando** (2000). «La nueva cuestión social bajo la mirada del desarrollo humano. Una fundamentación sociológica», *Nueva Sociedad*, n° 166, Caracas, marzo-abril, pp. 76-95.

**Casal, Jesús María** (2008). *Los derechos humanos y su protección: estudio sobre derechos humanos y derechos fundamentales*, Caracas, UCAB.

**Combellas, Ricardo** (1982). *Estado de derecho. Crisis y renovación*, Caracas, Jurídica.

**Contreras Baspineiro, Adalid** (2003). «La integralidad entre derechos humanos, democracia y desarrollo», en IAEDPG/PNUD, *Democracia y desarrollo humano*, Caracas, pp. 83-89.

**Cunill Grau, Nuria** (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Caracas, CLAD.

**Cunill Grau, Nuria** (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Caracas, CLAD/Nueva Sociedad.

**D'Elia, Yolanda**, coord. (2002). «Estrategia de promoción de la calidad de vida. La construcción de políticas públicas por la calidad de vida desde una perspectiva de derecho y equidad», documento de trabajo, Caracas, MSDS/GTZ.

**D'Elia, Yolanda** (2006). «La cuestión social en las políticas públicas», en Thais Maingon, coord., *Balance y perspectiva de la política social en Venezuela*, (pp. 17-38), Caracas, Ildis/Cendes/Unfpa.

**D'Elia, Yolanda y Thais Maingon** (2004). *La equidad en el desarrollo humano: estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad*, Caracas, PNUD/GTZ.

**De Negri, Armando** (2006). Conclusiones del taller «Una propuesta de observatorio de equidad en calidad de vida para Caracas», Caracas, Alcaldía Metropolitana de Caracas, mimeo.

**Delgado, Andy y Luis Gómez Calcaño** (2001). «Concepciones de la ciudadanía social en las constituciones venezolanas de 1947, 1961 y 1999», *Cuadernos del Cendes*, año 18, n° 46, Caracas, enero-abril, pp. 73-100.

**El Achkar, Soraya** (2008). «Ley del Servicio de Policía y del Cuerpo de Policía Nacional: un ejercicio de soberanía democrática», Caracas, UCV, mimeo.

**Fernández Toro, Julio Cesar** (2005). «Los problemas del discurso anti-partido en el diseño constitucional y la formación del actual sistema político venezolano». Ponencia presentada en el IX Simposio Nacional de Ciencia Política: «La democracia en Venezuela frente a los retos del siglo XXI», Valencia, Venezuela.

**Ferrer, Marcela** (2007). «La aplicación del enfoque de derechos humanos a los fenómenos de población: oportunidades y desafíos», *Revista Latinoamericana de Población*, año 1, n° 1, Río de Janeiro, junio-diciembre, pp. 115-142.

**Font, Joan** (2004). *Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías*, disponible en [www.urbared.ungs.edu.ar/experiencias\\_presentacion.php?explD=35](http://www.urbared.ungs.edu.ar/experiencias_presentacion.php?explD=35). Consultado el 2-1-2008.

**Giménez, Claudia y Xavier Valente** (2008). «Observatorio de derechos sociales en Venezuela: fundamentos conceptuales y metodológicos», *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. 14, n° 2, Caracas, julio-diciembre, pp. 43-67.

**Giménez, Claudia, Mariela Rivas y Juan Carlos Rodríguez** (2007). «Estado y participación ciudadana en las políticas de intervención urbanística del barrio en Venezuela. Del puntofijismo a la revolución bolivariana. Una retrospectiva crítica». Ponencia presentada en el Seminario Internacional Procesos Urbanos Informales, Bogotá.

**González Plessmann, Antonio** (2004a). «Los derechos humanos como centro de las políticas públicas: apuntes teóricos y prácticos», Caracas, Provea, mimeo.

**González Plessmann, Antonio** (2004b). «Participación popular, obligaciones estatales y políticas públicas en derechos humanos», Caracas, Provea, mimeo.

**González Plessmann, Antonio** (s/f). *Indicadores de derechos humanos y políticas públicas. Herramientas para el diseño, monitoreo y evaluación participativa*, disponible en [www.dhnet.org.br/direitos/indicadores/a\\_pdf/09\\_plessmann\\_indicadores\\_ddhh.ppt](http://www.dhnet.org.br/direitos/indicadores/a_pdf/09_plessmann_indicadores_ddhh.ppt). Consultado el 8-3-2010.

**Güendel, Ludwing** (2000). «La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos. La búsqueda de una nueva utopía», en Sergio Reuben, comp., *Política social: vínculo entre Estado y sociedad*, San José, Costa Rica, UCR, pp. 169-218.

**Güendel, Ludwing** (2002). «Políticas públicas y derechos humanos», *Revista de Ciencias Sociales*, vol. III, n° 97, San José, Costa Rica, pp. 105-125.

**Güendel, Ludwing** (2003). *Por una gerencia social con enfoque de derechos*, disponible en [www.iigov.org/documentos/?p=3\\_0108](http://www.iigov.org/documentos/?p=3_0108). Consultado el 2-1-2008.

**Güendel, Ludwing** (2007). «Derechos humanos, política y programación social». Ponencia presentada en el VIII Seminario de Formación en DESC «Una mirada a las políticas públicas desde los derechos humanos», Caracas.

**Güendel, Ludwing** y otros (1999). *La política social con un enfoque de derecho: una reflexión a partir del caso costarricense*, disponible en [http://espanol.geocities.com/tsocial1/tsocial/politica\\_social\\_con\\_un\\_enfoque\\_de\\_derecho.htm](http://espanol.geocities.com/tsocial1/tsocial/politica_social_con_un_enfoque_de_derecho.htm). Consultado el 2-1-2008.

**Jiménez Benítez, William Guillermo** (2007). «El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas», *Revista Civilizar*, año 7, n° 12, Bogotá, enero-junio, pp. 31-46.

**Kauffer, Edith Françoise** (2002). *Las políticas públicas: algunos apuntes generales*, disponible en: [www.ecosur.mx/Difusi%F3n/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/politicaspUBLICAS.pdf](http://www.ecosur.mx/Difusi%F3n/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/politicaspUBLICAS.pdf). Consultado el 2-1-2008.

**Lacruz, Tito** (2006). «Balance sociopolítico: una ciudadanía social inacabada», en Thais Maingon, coord., *Balance y perspectiva de la política social en Venezuela*, Caracas, Ildis/Cendes/UNFPA, pp. 112-184.

**Lahera, Eugenio** (2002). *Introducción a las políticas públicas*, Santiago, FCE.

**Mascareño, Carlos** (2003). «Evolución de las políticas públicas: desde el surgimiento del Estado social hasta su crisis», Carlos Mascareño, coord., *Políticas públicas siglo XXI: caso venezolano*, Caracas, Cendes, pp. 1-24.

**Oficina Central de Estadística e informática – OCEI/ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD** (2001). *Informe sobre desarrollo humano en Venezuela, 2000. Caminos para superar la pobreza*, Caracas, OCEI/PNUD.

**Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – OACDH** (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual*, Ginebra y Nueva York.

**Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – OACDH** (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, disponible en [www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/FAQ\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/spanish/about/publications/docs/FAQ_sp.pdf). Consultado el 2-1-2008.

**Pirez, Pedro** (1995). «Actores sociales y gestión de la ciudad», *Ciudades*, año 7, n° 28, octubre-diciembre, México.

**Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD** (2004). *El desarrollo basado en un enfoque de los derechos humanos: hacia una comprensión colectiva entre las agencias de las Naciones Unidas*, disponible en [http://www.undp.org/governance/docs/HR\\_Guides\\_CommonUnderstandin\\_Sp.pdf](http://www.undp.org/governance/docs/HR_Guides_CommonUnderstandin_Sp.pdf). Consultado el 2-1-2008.

**Programa Venezolano de Educación-Acción en Derechos Humanos – Provea** (2005). *Conceptos y características de los derechos humanos*, Caracas, Provea.

**Riveros, Maureen** (2006). «Monitoreando el derecho a la salud». Ponencia presentada en el VII Seminario de Formación en DESC «Derecho humano a la salud, una visión integral», Caracas.

**Rodríguez, Juan Carlos y Josh Lerner** (2007). «¿Una nación de democracia participativa? Los Consejos Comunales y el Sistema Nacional de Planificación en Venezuela», *Revista SIC*, n° 693, abril, Caracas, pp. 115-126.

**Salamanca, Luis** (1994): «La política pública como la ciencia de la intervención del Gobierno en la vida social. El estado de la cuestión en la literatura», *Politeia*, n° 17, Caracas, pp. 223-282.

**Sottoli, Susana** (2002). «La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y diseño de políticas», *Papeles de Población*, n° 34, octubre-diciembre, Toluca, pp. 43-63.

**Ter Horst, Enrique** (2005). «Los derechos humanos, espina dorsal de la gobernabilidad», en María Ramírez Ribes, comp., *Gobernanza: laberinto de la democracia (Informe del Capítulo Venezolano del Club de Roma)*, Caracas, Club de Roma, pp. 127-136.

**Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA** (2006). *Población, desigualdad y políticas públicas: un diálogo político estratégico*, Caracas, UNFPA.