

Sextas Jornadas de Filosofía Política “Justicia nacional. Justicia global”

de alcance internacional



"Justicia hoy". Gustavo Pascual

26, 27 y 28 de noviembre de 2015

Mar del Plata, Argentina

Organizado por Proyecto “Justicia global y derechos humanos: pobreza, migración y

género”, Grupo de Análisis Epistemológico, Departamento de Filosofía,

Facultad de Humanidades.

Actas de las Sextas Jornadas de Filosofía Política : justicia nacional, justicia global / Patricia Britos ... [et al.] ; compilado por Vanesa Lorena Battaglino. - 1a ed. - Mar del Plata : Universidad Nacional de Mar del Plata, 2015.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-544-707-3

1. Política. 2. Filosofía Política. I. Britos, Patricia II. Battaglino, Vanesa Lorena, comp.

CDD 320.1

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LAS TRANSFORMACIONES DE LOS ESCENARIOS NACIOANL Y GLOBAL: POSIBILIDADES DE PENSAR OTRAS POLÍTICAS EN TÉRMINOS DE JUSTICIA/S Y CIUDADANÍA

Pedro Enrique Pérez
Universidad Nacional de Mar del Plata
peperez@mdp.edu.ar

1. Introducción

En las presentes líneas me interesa repasar y reflexionar sobre algunas tendencias en las políticas públicas, de los problemas de justicia que las movilizan, los ámbitos de justicia en los que debaten, y de su vinculación a un contexto de mutaciones en el Estado relacionada con una dinámica globalizadora y regionalizadora. En los tiempos que corren, el Estado y las políticas están traídos al debate, son repensados en su dinámica, su configuración, y en el lugar que le cabe a la ciudadanía en tales transformaciones. Ello se relaciona con fenómenos igual de complejos, nos referimos a la dinámica del capitalismo a nivel global, y la crisis de los relatos modernos que arrojaban luz sobre ello cuando no sometían a crítica las implicancias profundas de tales procesos.

2. Marco en el cual pensar la dinámica de lo global y estatal, en las políticas y la justicia

2.1. El escenario global, mercado

Cuando hablamos de globalización referimos a la expansión de la dinámica de las interacciones a nivel global en lo político, social, económico y cultural, en la que sobresale como aspecto de mayor peso, la creación de un mercado de envergadura global en el que actúan capitales de envergadura global" (Robledo, 2007:74), y se reconoce una "hegemonía del mercado (Galindo Hernández, 2007: 157). Una de las caras de este proceso, ha sido las consecuencias sobre la dignidad y derechos de los ciudadanos del mundo, que bien nos describe Franz Hinkelammert al señalar que ocurre una "totalización de mercados mundiales hecha contra gran parte de los derechos

humanos, cuyo reconocimiento habían logrado los movimientos populares de emancipación humana desde el siglo XIX. Se marginan o eliminan ahora. Por supuesto, no se logra todo lo que los estrategas proyectan. Sería la muerte. Pero todo aquello que no se logra en este campo es considerado una imperfección de la estrategia, para cuya perfección se trabaja y con cuya perfección se sueña. Se trata de una racionalidad que al soñar produce monstruos (Hinkelammert, 2007: 180). Por supuesto que en este proceso se observan tanto sus efectos monstruosos, como numerosas experiencias de lucha y resistencia de sectores que no están dispuestos a aceptar este orden de cosas.

2.2. El Estado, la política y las políticas

El análisis del Estado, su institucionalidad, las políticas y el lugar de la ciudadanos en los mismos, nos aportan al entendimiento de esas tensiones del capitalismo y el lugar que ocupa el Estado y su expresión -las políticas-, en esa particular relación de autonomía e implicación entre el orden político y el económico.

Esto último ha sido caracterizado por Capella, cuando alude al Estado como parte de una dinámica estabilizadora del capitalismo, donde la tendencia

a normalizar las privadas practicas productivas, mercantiles, familiares, los ejercicios de la propiedad y los procedimientos de ajuste en forma de derecho, dotándose de un sistema jurídico, de algunas leyes con pretensiones de perdurar y proporcionar seguridad, normalizando también su hermenéutica a través de instituciones judiciales y educativas públicas, es igualmente un factor de democratización. (Capella, 2005:75).

Sobre ello, también en referencia a los mecanismos de procesamiento de los conflictos, observará que se da una dinámica que limita las posibilidades de intervención de la autoridad estatal y del poder económico -de modo más débil en este último-, haciendo a una dramatización normalizadora de los mismos, y a partir de lo cual plantea una cierta debilidad del derecho como factor de democratización. Pero a su vez, ello no obstaculiza identificar la contribución que puede realizarse desde prácticas que visibilizan injusticias y plantean disputas alrededor de la cual se constituyen otros actores –otras ciudadanías-. Es una escena que aun actuando como ficción constitutiva que pretende neutralizar los conflictos, se instala como instancia que habilita el despliegue de acciones desde las cuales se interpela la dinámica de un orden injusto y se abren otras posibilidades.

Esta es una particular tensión de la experiencia democratizadora, que no deviene como resultado de procesos de funcionamiento automático sino de logros que se

arrancan, y ello tiene lugar con la resistencia de grupos favorecidos en la distribución de las posiciones y oportunidades sociales. Esto se expresa también en el escenario global, donde los grupos favorecidos son menos ubicuos, están conectados y referenciados entre sí, comparten tanto niveles de bienestar como las inseguridades que les preocupan. Se observa asimismo esta tensión en otra particularidad, en dada por una democracia capitalista donde las autoridades políticas se legitiman mediante procedimientos democráticos (el voto) y políticas, y estas políticas se relacionan en sus vicisitudes con la lógica del sistema económico (Capella, 2005: 80).

Las crisis. Ahora bien, en estas transformaciones donde el proceso globalizador lleva a sus extremos las posibilidades de las relaciones económicas a escala planetaria, es donde se ponen en discusión el Estado y las políticas, y por ende, las condiciones de posibilidad de regresiones o expansiones de la ciudadanía. Las reflexiones acerca de las políticas en sus primeros pasos, tenían lugar considerando la dinámica del Estado-Nación, y era el escenario donde se proyectaban las políticas y los sujetos de las mismas. Ahora todos estos constructos están puestos en discusión, llegándose a hablar de que asistimos a un "*ocaso, debacle o retirada del estado*" (Galindo Hernández, 2007:157). La misma autora, refiere citando a Krazner que si bien los Estados siempre han operado en un contexto internacional integrado, así como las normas internacionales antes existieron, ahora ello ocurre en una escala y fuerza tal (así se observa en fenómenos con las organizaciones sociales, los delitos que ocurren a escala global, etc.), que desafían el control del Estado, derivan en una crisis de autoridad que implica por ende la emergencia de otras formas y estructuras de autoridad (Galindo Hernández, 2007:174). Ahora bien ¿Qué implicancias tienen estos cambios en el Estado en un escenario crecientemente globalizado?, una de ellas, estará dada por la necesidad de repensar la política que también está en debate en cuanto a sus posibilidades, en tanto se observa, que la "la política también está siendo diseñada desde afuera" y ello tiene lugar invocando una gobernabilidad que tenía como propósito estimular una "cada vez mayor antidemocrática política" (Robledo, 2007:75), en términos de Capella, se asiste a una penetración de la soberanía estatal-nacional por la organización transnacional del capital con la consecuente limitación de la soberanía popular que significa una involución democrática (Capella, 2005: 107).

Otras implicancias en relación a aspectos que interesan al tema que nos ocupa están dadas, por un lado, en los actores sociales que enfrentan estos procesos, en los cuales se observa que en algunas circunstancias pueden resultar seriamente amenazados y en otros casos dar razón de una capacidad de acción y creación inéditas. Por otro, la política y las políticas comienzan ser reducidas a una técnica gestión, ante lo cual la democracia deviene "en una máscara hueca, en nombre de la cual se ha desarrollado una forma inédita de poder mundial totalitario" (Fernández Nadal, 2007:200). En otros términos, se impone una dinámica dictatorial de mercado en democracia a la cual Goran Therborn denomina "dictocracia", que caracteriza a las democracias capitalistas en las cuales "las exigencias de un gran empresario deben recibir un trato más respetuoso que una petición firmada por miles de ciudadanos" (Therborn, 2015:40).

2.3. La ciudadanía

En estos cambios entra en cuestión la ciudadanía, como ficción ordenadora y dinamizadora del orden sociopolítico moderno comienza a debilitarse. Hasta no hace tanto tiempo, en la política las personas se representaban como iguales a partir de aceptar la teología política dominante que indicaba que igual voto igual peso, igual capacidad de decisión en los asuntos públicos. La operación de esa ciudadanización tenía un ingrediente que después será revisado, es una ciudadano que resulta de un despojamiento de sus condiciones de existencia a la par que en el siglo será investido de la condición de consumidor, con los dobles efectos que implican estas operatorias. Por un lado, en lo político

Para poder verse como ciudadano en el espejo mágico del relativo político contemporáneo cada persona ha de realizar notables series de operaciones: de despojamiento y de revestimiento.....despojamiento de su sexo, de su cultura, de su nación, de su raza, de su condición social, etc.....el manto discursivo de la ciudadanía que reviste cada uno de los seres humanos llamados a ello está hecho de derechos. (Capella, 2005: 144)

Y por otro lado, en lo económico

Los ciudadanos son llamados a sacrificarse a cada crisis económica... mientras se reestructura el capital; y han de adaptarse luego a sus ciclos de euforias, o sea, consumir. Entregar el alma. Consumir cualquier cosa que se produzca masivamente. Los ciudadanos son libremente siervos... (Capella, 2005: 144)

El examen crítico de este ámbito discursivo desmorona la representación que genera para dar lugar a la visibilización de una coexistencia de sujetos con un diferencial de poder (Capella, 2005:36). Esta imagen se torna más drástica en un contexto donde se comienza a observar que:

los ciudadanos no deciden las políticas que presiden su vida. El valor o pérdida de sus ahorros, las condiciones en que serán tratados como ancianos o las que reunirá su lecho de muerte, sus ingresos, el...todo ello es producto de decisiones en las que no cuentan, sobre las que no pesan, adoptadas por poderes inasequibles y a menudo inubicables, donde su voto no determina ningún programa de gobierno. (Capella, 2005:130)

Empoderamiento político que deviene aparente cuando tiene como contracara, un desapoderamiento social y económico, son

Los ciudadanos -siervos son los sujetos de los derechos sin poder. De la delegación en el Estado y en el mercado. De la privatización individualista. Los ciudadanos se han doblado en siervos al haber disuelto su poder, al confiar solo al Estado la tutela de sus derechos, al tolerar una democratización falsa e insuficiente que no impide al poder político privado modelar la "voluntad estatal", que facilita el crecimiento, supraestatal y extraestatal, de este poder privado..."; pero señala "no es vuelta atrás, es, en el momento peor, el súbito engeguamiento de las relaciones sociales, que han perdido sus centros de anudamiento institucional. (Capella, 2005:145)

Este contexto impone la necesidad de repensar las posibilidades de una ciudadanía que tienen lugar desde un entendimiento diferente del espacio público, desde la cual los sectores sociales trabajan en la resolución de sus problemas particulares, desde la constitución y acción de sus poderes en ese espacio diverso y ampliado, donde se equilibren cuando no potencien, el ámbito local e internacionales.

2.4. Subjetividades y relatos

Estos procesos también encuentran sus expresiones no solo en las formaciones económicas y políticas, sino en las subjetividades emergentes. Por un lado, como correlato del proceso de degradación descrito, en ciertas expresiones sociales se va perdiendo la idea de futuro, de un futuro como expectativa o promesa de cambio, la capacidad de proyectarse, la posibilidad de comprometerse con un cambio ni en su versión de reforma ni en versión de revolución. Se impone un presente de malestar y una despolitización de vastos sectores que naturalizaron el orden social que otrora les proveyó seguridad, y se cae en prácticas de corte pragmático, particularista, individualista, fragmentarias, que no se reconocen con posibilidades de universalización, y que en los sectores que se salvan se asume una vida centrada en vivir

un presente inmediato de modo escindido de los sufrimientos y brechas que afectan a la humanidad. Esta escisión será sostenida por la colonización que viene de la mano de las nuevas religiosidades emergentes y producciones de sentimientos que llevan a consagrar a una vida refugio de tales adversidades -ciertos nacionalismos por ejemplo- (Capella. 2005:96-97). Ello implica la exigencia de abordar los problemas desde una perspectiva emancipatoria, desde organizaciones alternativas, superadoras del dominio tecnológico-comunicacional, con capacidad de cambiar los marcos de entendimientos, de construir opinión pública, e inaugurar otros cursos de acción más abiertos, complejos, de gran riqueza. Estamos hablando, usufructuando las ideas de Capella (2005: 30-33), que son experiencias de un compromiso que no acepta la reducción del horizonte de expectativas, se piensa en un futuro a partir de observar y apostar a un presente con otras condiciones de realizabilidad en la conciencia y comportamiento de las personas. Es lo que en términos de Simone Weil traída a la cita por Capella, se afirma al referir que:

desde la más tierna infancias y hasta la tumba hay, en el fondo del corazón de todo ser humano, algo que, a pesar de toda la experiencia de los crímenes cometidos, sufridos y observados, espera invenciblemente que se le haga el bien y no el mal. Ante todo es eso lo que es sagrado en cualquier ser humano. (Capella. pp.34)

2.5. Los cambios en el análisis de las políticas

El análisis de las políticas públicas también ha registrado los cambios habidos, así se ha dado por ejemplo, en el abordaje de los problemas de las políticas, del proceso y el lugar de los actores en las políticas.

En cuanto a los problemas, los análisis que consideran la dimensión de estructural y cultural de los problemas, como el propuesto por Gusfield, dan razón de un proceso de surgimiento, configuración, estabilización e institucionalización de los problemas públicos como resultado de correlaciones de fuerzas o de conflictos de interés que se ponen en juego en diferentes sectores: las esferas de la acción pública, las asambleas legislativas, las agencias administrativas, los laboratorios científicos y las organizaciones asociativas, la redacción de los periódicos, y los espacios de debate y comunicación virtual (Cefai, en Gusfield,2014:15). Los problemas que se hacen objeto de política, se vinculan a un proceso que se relaciona con las posibilidades de los públicos implicados, que son convocados e interpelados, a los repertorios y géneros que se exponen, a las convenciones que formulan y que se ponen en cuestión, y que hacen a

las argumentaciones y fundamentos que hacen tratable un tema, lo hacen receptivo. En otros términos se ha tornado relevante para el análisis no solo como un tema es problematizado y se hace público, como es construido y formulado, como se expresa y simboliza, sino como se hace objeto de interés, sensibiliza, indigna, gana legitimidad, y moviliza. Asimismo, las problemáticas se entienden en vinculación a un campo de experiencias desde las cuales se identifica, caracteriza, define, interroga, juzga, transforma, regula o suprime, se hace un dinámica de transacciones individuales y colectivas con un entorno que dan razón que ciertas cuestiones no tienen un cauce previsible para ser tratadas y por lo cual se rompe un equilibrio (Cefai, en Gusfield, 23) y se habilita a la formulación de nuevas maneras de entender los problemas, procesarlos y responder a los mismos (Parsons, 2007).

También en el análisis de las políticas, se viene dando aportes interesantes al pensar aspectos tales como el proceso de las políticas, las decisiones, la implementación y el cambio. Para decirlo de modo resumido, se ha admitido que las políticas no obedecen a un secuencia lineal, de una única racional, que funciona en una dinámica mecánica análoga a un proceso de producción, sino que se explican como un proceso complejo y más allá de una interacción procesual, en el cual se dan diversos particularismos: primero, el momento de delimitación del problema es pasible de ser revisada durante la vida de la política; segundo, lo mismo ocurre en cuanto a la incidencia de los actores privados y públicos, sociales e institucionales, y a nivel gubernamental e intergubernamental, nacional e internacional (en el análisis de redes en sus diversas variantes, y el institucionalismo histórico); tercero, los cambios se piensan a partir de una acumulación de déficits, o rupturas de equilibrio, como resultado un devenir complejo, donde se expresan una multiplicidad de actores e instancias en interacción variable en cuanto a la oportunidad y problema en su particularidad (en las corrientes múltiples, la ventana de oportunidad, en las coaliciones promotoras, el equilibrio puntuado); cuarto, se observa que se juegan en su dinámica dimensiones cognitivas que se expresan en el nivel de problematización que se hace política, la dan un marco, e impregnan al modo en que cada actor individual percibe y actúa su rol en la política (enfoque cognitivos, marcos interpretativos, marcos referenciales) (De León, 1997; Sabatier, 2010; Klijn, 1998; Muller, 2000; De La Torre, 2005).

3. Ampliaciones y aperturas en las políticas y la justicia: los escenarios estatal y global

En el marco del contexto descrito precedentemente, se dan dos cambios de relevancia que aportan a pensar mejores posibilidades para las políticas públicas, a los cuales no queremos referir. Por un lado, la consolidación del paradigma de los derechos humanos, lo cual ha ampliado los fundamentos de las políticas, y consolida los derechos que se vinculan a las mismas. Ello lo vinculamos al entendimiento de los derechos humanos como realización efectiva de valores humanos y del concepto de justicia material con las características de universalidad, indivisibilidad formal y material, integralidad, interdependencia; y los principios de efectividad, progresividad -por ende, no regresividad- que contiene el de exigibilidad judicial. Se expresa en ello un concepto de derechos humanos que no está a la defensiva actuando ante los acontecimientos de violación de derechos, sino un concepto de derechos como centralidad en una visión multidisciplinaria del hombre como totalidad. Y por otro lado, en relación a ello, se han llevado las demandas y los conflictos que se relacionan con las políticas, a niveles y ámbitos que dan razón de una complejización del escenario y de la ampliación de las posibilidades de disputa de las políticas. Nos referimos a dos niveles, por un lado, en los Estados donde se impone el debate de las políticas en un ámbito no concebido habitualmente para procesar las mismas: la justicia; y por otro lado, en el ámbito internacional, se van multiplicado las posibilidades de debatir derechos y las políticas conducentes a ellos, y se generan dispositivos también jurisdiccionales, que inciden de manera creciente aunque con alcance variable en la consolidación de las mismas a nivel de los Estados.

3.1. Los derechos humanos son traídos al debate para ampliar las posibilidades de las políticas

Los derechos humanos como visión ordenadora y compromiso de las definiciones sociales y políticas contemporáneas han tomado un espacio creciente. Y en relación al caso que nos ocupa, interesa analizar la relevancia de los derechos económicos, sociales y culturales, desde los cuales se vienen sentando criterios prometedores en cuanto a las políticas conducentes al logro de los mismos. Me interesa señalar varios aspectos:

1) Se viene sometiendo a crítica el criterio que diferencia los derechos civiles y políticos por un lado, y los económicos, sociales y culturales por los otros. En el mismo criterio, se viene superando la idea obstaculizante que no veía estos últimos como exigibles, sino que por el contrario se han ampliado las posibilidades de exigibilidad de derechos y de la mano de ello, de políticas públicas.

Al respecto Croxato razonaba, si "no pueden ser exigidos pese a que han sido reconocidos, no serían sencillamente derechos, no se los podría llamar de esa manera".

Esto no en nada menor

El cambio en la denominación de los derechos supone o trae un cambio en el ejercicio de esos derechos. El cambio en el discurso es inseparable de un cambio en la práctica. Quitar el nombre de derechos a los DESC que no son exigibles nos obligaría a llamarlos, por ejemplo, promesas. Pero llamarlos así generaría precisamente una situación de presión en la democracia y en la política que buscaría automáticamente su realización como derechos: el paso de la promesa a la realidad....La no operatividad es el ardid para no reconocer judicialmente la ausencia de recursos que respalden derechos de sectores en general vulnerables y vulnerados. (Croxatto, 2014: 121)

Por supuesto que no es un proceso exento de tensiones, de marchas y contramarchas. Mientras en las últimas décadas se han dado signos de apertura en las concepciones de los derechos económicos, sociales y culturales, algunos de sus desarrollos -en particular los sociales- comienzan a ser objeto de resistencia cuando no regresiones. El problema toma ciertas particularidades que se dan cuando se trata de derechos que implican obligaciones de hacer, y lo que se discute es que "se debe hacer" a partir de lo cual se puede reclamar por omisión del hacer y exigir el hacer (a diferencia de obligaciones donde se reclama el cese de una acción lesiva).

Esta exigibilidad traerá a la discusión los derechos como prestación, fundando demandas que ya no serán de prohibición de no lesión del derecho, sino que exigirán un hacer para garantizar su efectivo y concreto reconocimiento (Ferrajoli, en Abramovich y Courtis, 2004: 9). Así como se entenderá que los derechos civiles y políticos no solo consisten en prohibiciones de interferencia o de impedimentos, sino en condiciones institucionales de su ejercicio y tutela, se asumirá que los derechos económicos, sociales, y culturales, incluyen prohibiciones de lesión (Ferrajoli, en Abramovich y Courtis, 2004:10). Se va más allá de la visión en la cual solo los derechos civiles y políticos generaban prerrogativas para los particulares y obligaciones para el estado, obligaciones negativas o de abstención, siendo exigibles judicialmente ese no hacer...ahora se ha pasado a la idea que las normas constitucionales o tratados que

consagran derechos económicos, sociales y culturales, generan obligaciones concretas al estado, y muchas de estas obligaciones resultan exigibles judicialmente, obligaciones de hacer, de brindar prestaciones positivas (Ferrajoli, en Abramovich y Courtis, 2004: 19-20). Ello supera el vacío del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales en cuanto a que estipulaba "la obligación de adoptar medidas para consagrar esos derechos".

2) Vinculado a ello, se viene innovando en cuanto a la superación de criterios restrictivos en el entendimiento de las posibilidades de exigir avances en cuanto al reconocimiento de estos derechos.

Antes se planteaban situaciones obstaculizantes fundadas en la ausencia de mecanismos procesales para la tutela de estos derechos, al no reconocer a los sujetos de los mismos (legitimación activa), o plantear exigencias procesales que ponían a los reclamantes en una posición de hiposuficiencia. Ahora se viene dando tratamientos innovadores -tanto a nivel normativo internacional y nacional, como jurisprudencial- que vencen resistencias al tratamiento de estas exigencias, y los cambios se expresan en diversos aspectos: al reconocer mecanismos adecuados (acción colectiva, amparo colectivo), al asumir la procedencia de acciones que antes se resistían calificándolas como parte de la esfera de la política, al asumir dirimir sobre derechos respecto a los cuales había una indeterminación de la prestación debida, la pluralidad de sujetos con derechos (aun no siendo el sujeto titular de derecho clásico). Se ha admitido, considerando la gravedad e irreversibilidad de las lesiones resultantes de una situación de privación de derechos, la posibilidad de la exigibilidad directa de la cual resultan resoluciones que pueden llegar a declarar la omisión estatal constituye una violación del derecho en cuestión, y emplazar al estado a realizar la conducta debida (Ferrajoli, en Abramovich y Courtis, 2004: 12; Abramovich, 2004: 130, 136-137). Estos mecanismos, actúan en un sentido amplio, ante situaciones de afectación derivadas de inconsistencias, disonancias, bloqueos.

Ello se torna más importante a la luz de los Instrumentos internacionales de Derecho Humanos, debido a que desde el momento en que un Estado asume un instrumento, se autolimita en cuanto a restringir el alcance del derecho resultante de estos instrumentos (Abramovich, 2004: 37). A partir de ello y en razón de ello, la exigibilidad se dirige hacia la realización de las acciones de implementación. Si el

estado no responde, la justiciabilidad lleva al poder judicial a actuar en cuestiones de implementación del mismo, transitando así en el terreno de las políticas públicas. Otra particularidad es que en caso de incumplimiento de las obligaciones del Estado, ya no se plantea únicamente en cuanto a la posibilidad de imposición del cumplimiento que resulte de la decisión judicial con alcance al caso individual, sino que puede hacerse de modo generalizado tomando mayor relevancia en términos en cuanto a las políticas públicas.

3) Por otra parte se han ampliado los derechos humanos en relación a la diversidad de sujetos, con diferentes niveles de avance en los derechos de los pueblos indígenas, niñas, niños y adolescentes, adultos mayores, personas con capacidades diferentes, mujeres, minorías sexuales, personas con padecimientos mentales, migrantes. La emergencia de colectivos representativas de estos sectoriales sociales, su constitución y expresión como sujetos, les ha posibilitado a los mismos denunciar las relaciones de subalternidad de la cual derivaban un diferencial en la realización de sus derechos, por ende, la disputa de derechos de estos sectores significará un profundo cuestionamiento de los poderes existentes y los efectos de esos poderes. En términos de políticas, la disputa por la realización de estos derechos y su garantía en el marco de política, va a significar instalar temas en el ámbito público, en cuanto a su conocimiento, visibilidad, problematización, sensibilización, y toma de conciencia pública respecto a la necesidad del tratamiento de los mismos en la agenda del Estado. El reconocimiento de derechos en los instrumentos internacionales, y la posibilidad de su debate en los ámbitos de las justicias estatales y supraestatales.

4) En este escenario, se plantean variados desarrollos en cuanto a las estrategias, los dispositivos puestos en funcionamiento, los tipos de exigibilidad de derechos que se plantean y dan origen a derechos: (a) La vía de exigibilidad Directa: en la cual se impone una declaración de la acción/inacción estatal como violación del derecho, y el emplazamiento a realizar una conducta debida que es fácilmente determinable. (b) La indirecta: cuando no puede exigirse directamente pero pueden plantearse medidas de protección indirecta, se pueden plantear medidas de tutela (Abramovich y Courtis, 2004).

5) La exigibilidad de derechos impacta sobre el terreno de las políticas, no solo amplía los ámbitos del Estado implicados en las mismas, al comprometer a la justicia en estas, sino que hace del activismo judicial un factor fundamental de su proceso. Rodríguez Garavito, ha señalado al respecto, que en un contexto de desigualdades que se traducen en "dominación y exclusión radical", los tribunales resultan un componente de un proceso de mediación y "puede actuar como inhibidores de esa traducción" (Rodríguez Garavito, 2015: 24). En particular toman importante los denominados casos estructurales, entendiendo por tales aquellos que:

afectan a un gran número de personas que por sí mismas o mediante organizaciones que las representan en juicio alegan violaciones de sus derechos... involucran a varios órganos públicos, responsables de las fallas persistentes de la política pública que contribuyen a esas violaciones de derechos, y que implican requerimientos judiciales de carácter estructural, ordenes de cumplimiento obligatorio por las cuales los tribunales instruyen a esos organismos públicos para que actúen de forma coordinada a fin de proteger a toda la población afectada y no solo a los demandantes específicos...." (Rodríguez Garavito, 2015:25)

Señala el mismo autor, que en los derechos económicos, sociales y culturales, estos casos son una alternativa procesal ante las decisiones caso por caso que saturan tribunales, pueden producir resultados contradictorios; además en tanto hacen seguimiento, vigilan la implementación de su decisión pueden fomentar un dialogo Estados y sociedad respecto a problemas distributivos en términos de justicia en un sentido amplio (Rodríguez Garavito, 2015: 25-26). Estos casos ofrecen intervenciones judiciales dialógicas que son alternativas a los bloqueos de los sistemas democráticos.

Por supuesto que estas experiencias no están exentas de debates en cuanto a sus alcances, aportes. Tal es lo que se ha debatido con el caso Brown en EUA, o en Sudáfrica en materia habitacional. En el caso Brown la sentencia no significó efectos directos, por lo cual se ha señalado sobre ello en una lectura escéptica, que resultaron una "esperanza vacía" o "esperanza hueca" (Rosenbverg) y que más que nada los cambios habidos se explican por los desarrollos de la movilización política de los años '60. En la mirada de Rodríguez Garavito, diferencia los efectos director material (en cuanto el diseño de las políticas públicas en cuestión) de los simbólicos, en cuanto a lo que implica como cambio en la definición y percepción de problemas como violación de derechos), y otros efectos indirectos materiales (formación de coaliciones de activistas para influenciar en la cuestión que se está considerando) y simbólicos (transformación de la opinión pública en relación con la urgencia y la gravedad del problema) (Rodríguez Garavito, 2015:41).

En este debate, se está entre la el reconocimiento de la exigibilidad de derechos, y sentencias que imponen políticas y programas detallados, y en el medio, emerge la actuación como instancia de activismo dialógico (Rodríguez Garavito, 2015: 48), lo cual implica una postura intermedia que reconoce al poder judicial no en la acepción clásica como adjudicador de conflictos, sino como “procesos judiciales incentivadores”. Sin perjuicio de ello, resulta interesante ver los efectos no solo materiales de estas actuaciones sino los simbólicos.

También respecto a ésta cuestión, Charles Epp (1998) destaca que el avance de las ‘revoluciones de los derechos’ por la vía judicial se asentaba en las características de la sociedad civil, en la cual, en materia de derechos económicos, sociales y culturales, reconoce la importancia de la movimientos sociales, comunidades indígenas, organizaciones de derechos humanos, de la mujer, de personas con discapacidad, y otras minorías. Hablamos de una sociedad civil con capacidad de movilización, de coordinación y apoyo, que se plantean el ámbito judicial como instancia de promoción de situaciones de cambio (Epp, 1998; Langford, 2009: 103).

La ampliaciones del escenario judicial como posibilidad de litigar en la ampliación de derechos y de de las políticas tendientes a satisfacerles, esta facilitado también por nuevas estrategias, nuevos dispositivos procesales de los accionantes y los mismos tribunales, y de representación de interese, podemos mencionar: 1) los litigios de interés público que facilitan reclamos individuales y colectivos en los tribunales y que suele denominarse como estratégico o de alto impacto en tanto toman casos emblemáticos, representativo de un tipo de problema, de alto impacto, por el cual se pretende avanzar en una solución hacia el sector afectado por el tipo de problemas motivo del litigio; 2) el desarrollo practicas procesales que permiten efectuar un reclamo con presentaciones con mínimas formalidades (hasta una comunicación postal); 3) las prácticas de agrupar causas similares generando un tratamiento constitucional de efectos generales -Corte Colombiana- (Langford, 2009:104). Estos son mecanismos propicios que se tornan potentes en casos de tribunales más activos, que actúan como actores “pro-mayoritarios”, que acercan la brechas entre gobiernos y empresas y las demandas sociales (Langford, 2009:105). Asimismo, el desarrollo de otros mecanismos en el ámbito de la justicia como las audiencias públicas, la actuación de figuras como al “amicus curiae”, la publicidad de los actos de la justicia, contribuyen a pensar un

escenario más abierto, que se va tornando más entendible, y donde se van dando giros en lo discursivo que van dan señales de formulando.

3.1. La ampliación de los escenarios de disputa de las políticas

A) Ampliación del escenario de las políticas en el nivel estatal: sociedad civil y poder judicial

Ocurren ampliaciones de las políticas a partir de los reclamos por justicia que incorporan otros escenarios de disputa, como es la judicialización de reclamos de derechos. Nos interesa mencionar al solo fin ilustrativo de casos resueltos en los cuales las políticas públicas han tenido otra condición de posibilidad de su formulación, desarrollo e implementación a partir de actuaciones estatales no convencionales si los pensamos desde los poderes ejecutivo y legislativos, nos referimos a actuaciones judiciales que han sido innovadoras al admitir que ciertos temas sean traídos a su jurisdicción, al dictarse medidas y en los alcances de esas medidas. Si bien difieren en los niveles de logro, en el grado de compromiso y por ende en los análisis que motivan, de una manera u otra manera implican una ampliación del escenario de desarrollo de las políticas públicas dando razón de un Estado que expone en diversas instancias y niveles diferentes posibilidades de incidencia de las organizaciones ciudadanas y otros aspectos que nos interesa analizar.

Antecedentes a nivel nacional y comparado, dan razón de políticas que se amplían, continúan y definen, en la justicia y que ello ocurre con un rol fundamental de la sociedad civil:

-Salud y hábitat: en el caso "*Comunidad Paynemil*" (1997), que afectaba las Comunidades Mapuche, Paynemil y Kaxipayiñ, la justicia de Neuquén entendió que había una omisión arbitraria del Estado en actuar en cuanto a la provisión de agua, y considerando la gravedad y urgencia del tema, impuso proveer agua en una cantidad diaria, asegurar la provisión de agua potable a los población, y poner acciones en curso para determinar la efectos de contaminación sobre el agua (Abramovich, 2004:138). Si bien no fue cumplido, y el caso llegó a la CIDH con un acuerdo que el mismo Estado no cumplió cabalmente, se ampliaron medidas: de informar, de monitoreo del Estado con participación comunitaria. En el caso *Benghalensis* (1998), un grupo de organizaciones de la sociedad civil que desarrollan actividades contra la epidemia del Síndrome de

Inmunodeficiencia Adquirida, promovió una acción a fin de lograr se garantice el cumplimiento de la política contra el SIDA (ley 23.798), donde el Estado adujo que una sentencia que resolviera sobre lo requerido constituía una intromisión en la política y la asignación presupuestaria, se condenó al Estado al suministro de medicamentos en formas regular, oportuna y continua a personas enfermos que padecen consecuencia del HIV (CSJN, 2000; Abramovich: 2004: 139).

Un caso relevante por los alcances de lo decidido fue el caso "*Viceconte c/Estado Nacional*" (1998), iniciado con acompañamiento del CELS, se estableció que el Estado había estado incurso en omisiones lesivas del derecho a la salud, en cuanto a la obligación de prevención y tratamiento del Estado en enfermedades endémicas y epidémicas, estableciendo la obligación del Estado de fabricar un tipo especial de vacuna (Candid 1) contra la "Fiebre Hemorrágica Argentina" o "mal de los rastrojos", impuso un cronograma de cumplimiento, en una orden que pretendía alcanzar en términos cobertura a toda la población potencialmente afectada, delimitó los ministerios responsables (Salud y Acción Social, Economía, Obras y Servicios Públicos), y estableció en el Defensor del Pueblo el seguimiento y control del cronograma (Abramovich, 2004: 146-150; Langford, 2009: 116). Si bien el estado había asumido la voluntad de hacer esta política, lo valioso está dado por el emplazamiento del poder judicial para la puesta en marcha de ello.

En el ámbito comparado se han dado algunos desarrollos igual de interesantes. En la **India**, en el caso "*Paschim Banga*" (1996) la Corte la ordena al gobierno una serie de medidas en los centros de atención primaria, de mejora en los hospitales de distrito, de aseguramiento de disponibilidad de camas, de establecimiento de sistema de ambulancias y la provisión de las mismas, entre otros aspectos (Abramovich, 2004: 203-204). En el mismo país, una antecedente más lejano lo constituye la sentencia de la Corte Suprema de la India en el caso *Vardhichand* (1980) en el que ordenó a un municipio cumplir con la obligación que le imponía la ley de proveer agua, saneamiento y sistemas cloacales (Langford, 2009:100). En **Venezuela** se destacó el caso "*Cruz del Valle Bermúdez*" (1999), iniciado por Valle Bermudez con el patrocinio de Acción Ciudadana Contra el Sida, la sentencia ordenó al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social la provisión regular y periódica de medicamentos necesarios para el tratamiento de las personas que viven con VIH/SIDA, la rectificación presupuestaria, y el desarrollo

de una política preventiva de información, concientización, educación y asistencia integral. Semejante experiencia se dio en Sudáfrica (Langford, 2009: 100).

- En **Políticas Habitacionales**, en Sudáfrica en el caso Grootboom (2000), se asumió un problema de falta habitacional a la cual el Estado no daba respuesta desde hacía 30 años, y en una causa en la cual intervinieron en el ámbito de la corte varias presentaciones como *amicus curiae*, organizaciones de la sociedad civil y la universidad de Western Cape, se ordenó al Estado a proveer refugio familias con niños, fijando condiciones mínimas como letrinas y suministro de agua (Abramovich, 2004: 160-162), en su orden se mandó al Estado el cumplimiento de la obligación constitucional, que incluye diseñar, solventar, implementar y evaluar medidas para proveer solución a aquellas personas con necesidades de vivienda imperiosa, y pone en la Comisión de Derechos Humanos actuando como órgano independiente, el control del cumplimiento y la obligación de informar al tribunal (Abramovich, 2004: 167). Este caso no logra plena realización, siendo lo que denomina un caso de seguimiento débil (Rodríguez Garavito, 2015:31). Semejante precedentes alrededor del mismo problema, se dieron en otras causas en el mismo país, para limitar desplazamientos urbanos y asegurar el reasentamiento (Langford, 2009: 100-101).

- **Un caso paradigmático** se dio en Colombia, donde en una *decisión de la Corte Constitucional del año 2004 (sentencia T-025)*, se ordenó al gobierno intervenir y ocuparse de la emergencia humanitaria (de los desplazados en Colombia que alcanzando a más de 5 millones de personas era la segunda población en esa condición después de Siria) (Rodríguez Garavito, 2015). La orden comprendía asistir, elaborar una política coherente, establecía plazos para evaluar, imponía acciones específicas de atención de víctimas especiales -niños, adolescentes, indígenas, gitanos, afrocolombianos-, y ante delitos especiales, y problemas particulares -discapacidad, violencia sexual, educación, vivienda, alimentación. Esta actuación estaba acompañada por informes de la Fiscalía General de la Nación, de la Contraloría, de la Defensoría del Pueblo. La sentencia no solo dispone acciones ante las inacciones del Estado, sino ante incoordinaciones del Estado, y avanza en compromisos que se concretan y expresan en materia presupuestaria (del 2004 al 2014 aumento en 10 veces) (Rodríguez Garavito, 2015: 44-45). Esta actuación constituye un salto de calidad en un recorrido en el cual la

justicia se fue implicando en la realización de derechos afectados. La justicia había tomado intervención previa a esta sentencia paradigmática, habiendo dictado 17 sentencias, fue avanzando en las intervenciones acerca del problema y el universo de población afectada y comprendida. En la sentencia T-025 reviso 108 tutelas presentadas en 22 ciudades en representación de 1150 familias desplazadas.

Además, constituye una experiencia de acción permanente y activismo dialógico, la Corte retuvo su jurisdicción sobre el caso, instando un seguimiento regular, con participación a través de deliberaciones públicas. A 10 años de dictada, las acciones de seguimiento permanente eran de dos tipos: las audiencias públicas, y sesiones de técnicas, regionales e informales que actuaron como mecanismo de seguimiento. Posteriormente se creó una sala de seguimiento que fue dictando autos de seguimiento - 289 autos en 10 años- (Rodríguez Garavito, 2015: 64-68). En cuanto a la participación, de caracterizó por la diversidad de actores intervinientes: actores nacionales (Comisión Colombiana de Juristas, OSC de desplazamiento -Codhes-, Viva la Ciudadanía, Iglesia Católica a través de la Pastoral Social-), actores académicos (Universidad de los Andes), e internacionales (Acnur).

En términos generales esta sentencia se destaca por diversas cuestiones, primero, solo fue un juicio a la política, sino que ordenó acciones específicas. Segundo, en relación a esto último, fue desbloqueadora, dio racionalización a la burocracia estatal, y tiene un efecto creador y orientador de política pública, evaluando la misma y creando indicadores para ver el avance concreto. Además, derivan de ello otras normativas, tal es el caso del dictado de la Ley de Víctimas (Nº1448, del 2011). Y tercero, implica un cambio del marco, el entendimiento del tema del desplazamiento como problema de derechos humanos

B) La ampliación del escenario de las políticas: en el nivel supranacional

A nivel internacional, también se plantea un escenario más abierto, donde las posibilidades de continuar el debate acerca de las políticas y la justicia, y de hasta disputar su reconocimiento, es una tendencia creciente. En este aspecto, destacamos los compromisos internacionales, los lineamientos de política, y las actuaciones en caso de justicia concreta.

En la construcción de instrumentos internacionales, se pone en evidencia en diversas experiencias, un rol activo y creciente de las organizaciones de la sociedad civil, que aporta a la ampliación de derechos tanto en su formulación, como en las políticas que se deben desplegar a fin de atender su realización, y posibilita una ampliación del escenario de su discusión y exigibilidad. Esto último, en tanto estos instrumentos han sido tomados en fallos y soluciones dadas en el ámbito de la justicia supranacional, como los del sistema interamericano de derechos humanos, tanto a nivel de la comisión como la corte interamericana de derechos humanos. En estos casos se amplía una posibilidad, en tanto se ejerce una interpretación evolutiva que va más allá del Pacto de San José de Costa Rica, y remite al derecho comparado, a otras normas internacionales (Convención de Derechos del Niño, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer -"Convención de Belém do Pará"-, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer -la "CEDAW"-, el Convenio 169 de la OIT), las pautas de interpretación (Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU), normas nacionales y jurisprudencia de tribunales internos, para precisar derechos y las obligaciones de los estados.

En esta tendencia de un desarrollo que reconoce diferentes fuentes normativas, se da asimismo, que hay una creciente influencia de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de estos instrumentos, en los lineamientos para su aplicación (recomendaciones) y su seguimiento (informes). En este sentido podemos mencionar, a modo de ejemplo, la relevancia de los aportes de este sector en la construcción del Convenio 169 de la OIT, y en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (aprobada en 2006, en vigencia en 2008).

La actuación de organismos jurisdiccionales regionales -como el sistema interamericano de Derechos Humanos- es una contribución relevante que está no solo por la actuación en el caso individual, donde puede disponer medidas reparatorias (de restitución y devolución), de satisfacción (reconocimiento, publicidad, difusión, rehabilitación), indemnizatorias, y de garantía de no repetición. Estas últimas tienen mucha incidencia en las políticas en tanto tratan de generar cambios en el Estado -en normas, reglamentos, creación de dependencias, presupuesto, procedimientos, formación y capacitación, entre otras acciones- que implican configurar el tipo de

respuesta que debe dar el Estado a los problemas a los cuales refiere el derecho que motiva la actuación de los organismos del sistema interamericano de derechos humanos.

Algunos casos interesantes

- **En materia de derechos de los pueblos indígenas**, se dispone la obligación del Estado Ecuatoriano de regular en el derecho interno el procedimiento de consulta previa, la capacitación de funcionarios estatales sobre derechos de los pueblos indígenas previendo señalado la imperativo de fijar pautas de ejecución en lo temporal, presupuestario (Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarakayu, 2012).

- **En materia de políticas de género**, en temas de violencia sexual contra las mujeres, se han dado al Estado de México, lineamientos de políticas, en cuanto a formación en el marco de implementación de programas y cursos de capacitación, y el diseño de manuales de operación destinados a funcionarios de la administración pública y del poder judicial, y de formación de las fuerzas armadas (Caso Rosendo Cantu, 2010). También se han establecido compromisos de política, respecto a la promoción de reforma legislativas y de políticas públicas sobre salud reproductiva y planificación familiar, sobre lineamientos de eliminación de enfoques discriminatorios, y de respeto de la autonomía de las mujeres, en materia de consentimiento informado, de capacitación para el personal de salud "en derechos reproductivos, violencia contra la mujer, violencia familiar, derechos humanos y equidad de género, en coordinación con organizaciones de la sociedad civil especializadas en éstos temas (Caso Mestanza Chavez, 2003). Medidas semejantes, también en caso de Violencia de género, en cuanto a medidas legislativas, administrativas, económicas, de capacitación, de procedimiento, se han dado en el caso de México de femicidios de ciudad Juarez (Caso Gonzalez, "Campo Algodonero", 2009).

En Brasil, llegó un caso al sistema interamericano de DDHH en el cual se puso en evidencia la existencia de un patrón sistemático de violencia doméstica contra las mujeres y estableció la responsabilidad del Estado, y más allá de las respuestas individuales a la persona reclamante que iniciara el caso, se establecieron medidas para que se continuidad y profundidad al proceso de reformas que eviten la tolerancia estatal y el tratamiento discriminatorio respecto a la violencia doméstica contra las mujeres en Brasil, recomendándose medidas de capacitación y sensibilización de los funcionarios judiciales y policiales especializados, simplificación de los procedimientos judiciales

penales, el establecimiento de formas alternativas a las judiciales, multiplicación del número de delegaciones especiales de policía para los derechos de la mujer y dotadas con los recursos especiales necesarios para la efectiva tramitación e investigación de todas las denuncias de violencia doméstica, así como de recursos y apoyo al Ministerio Público en la preparación de sus informes judiciales, la Inclusión en los planes pedagógicos unidades curriculares destinadas a la comprensión de la importancia del respeto a la mujer y a sus derechos (Caso Da Penha Maia Fernández, 2001).

- **En materias de derechos vinculados a las libertades sexuales y a la no discriminación**, en un caso se disputa de reconocimiento de derechos previsionales en parejas del mismo sexo, además de las medidas reparatorias que recomienda, se plantearon medidas de no repetición, que refieren a adoptar aquellas que fueran necesarias para que quienes se desempeñan en la provisión de servicios de seguridad social, sea en el ámbito público o en el privado, reciban la debida capacitación para dar trámite a las solicitudes de personas que integraron o integran parejas del mismo sexo; y adoptar las medidas estatales que sean necesarias para garantizar que las parejas del mismo sexo no sean discriminadas en cuanto al acceso a servicios de seguridad social, y en particular, que se les permitan presentar los mismos medios de prueba que a las parejas de distinto sexo, de conformidad con lo establecido en el ordenamiento jurídico interno (caso Duque, Colombia, 2014). En otro caso semejante, se limitación de derechos de maternidad de una persona lesbiana, se recomendó al Estado: “adoptar legislación, políticas públicas, programas y directivas para prohibir y erradicar la discriminación con base en la orientación sexual en todas las esferas del ejercicio del poder público, incluyendo la administración de justicia”, medidas que debían “ser acompañadas de recursos humanos y financieros adecuados para garantizar su implementación y programas de capacitación para funcionarios involucrados en garantizar estos derechos”, y que el Estado “debía aplicar en un plazo razonable, programas y cursos permanentes de educación y capacitación dirigidos a funcionarios públicos a nivel regional y nacional y particularmente a funcionarios judiciales de todas las áreas y escalafones de la rama judicial (Caso Karen Atala, Chilem 2009).

- **En materia de derecho a la identificación registral**, se plantearon medidas de adecuación de la legislación y administración en materia registración, en aspectos como registración tardía, en los procedimientos (en base a criterios de accesibilidad,

sencillez), garantías de recursos, de eliminación de situaciones obstaculizantes, de promoción de la inscripción temprana a través de las medidas necesarias y permanentes, y la recomendación de impulsar un programa para la formación y capacitación en derechos humanos, con especial énfasis al principio de igualdad ante la ley y no discriminación (Caso de las Niñas Yean y Bosico, 2005, República Dominicana).

- **En materia de salud mental**, en la Comisión InterAmericana de Derechos Humanos: entre los años 2003 y 2005, a partir de una acción de un conjunto de organizaciones nucleadas en la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), ante una violación a los derechos humanos de personas con padecimientos mentales, se dieron diversas actuaciones -imposición de medidas cautelares, acta compromiso- de las resultaron en un principio, acciones de mejora habitacional, tratamiento de personas en condición de internación, y posteriormente, acciones de desinstitucionalización gradual, reducción del número de internados, fortalecimiento de servicio de atención primaria de la Salud, y sanción de una ley que garantice los derechos, y fijaba un plazo de cinco años.

- **En materia de derecho de propiedad indígena**, al disponer medidas de garantías de no repetición, se impuso la Implementación de programas de registro y documentación, y un sistema de reclamación de tierras ancestrales, estipulando el imperativo de formular adecuaciones legislativas, administrativas, su alcance y plazo de realización (Caso Comunidad Indígena Xakmok Kasek, 2010, Paraguay).

4. Conclusión

Las políticas públicas implican una operación de definición social en aquellos aspectos problemáticos de una la realidad sobre la cual se impone una intervención, a partir de tal operación algo existente se vuelve significativo y es interpretado (Jobert, 2004). Dese este concepto, y lo descripto, se destacan las experiencias de búsqueda de justicia en el plano nacional y global en cuyo marco de promueven iniciativas de políticas, dando razón de un sentido de justicia que se amplia, se extiende a otros planos de la vida social, y pone en discusión las políticas existentes cuando no demanda otras nuevas. Este es un proceso abierto, complejo, rico, donde las posibilidades de actuación de las organizaciones de la sociedad civil se expanden, en el cual las opciones

estratégicas son diversas, de alcance variable y donde se juegan cuestiones de oportunidad que marcan los diferentes senderos a transitar.

La ciudadanía se construye no solo en interpelando a los gobiernos desde demandas directas que ponen en tensión el esquema de una ciudadanía formal y procedimental, sino ampliando los espacios y dispositivos de incidencia, que es lo que ocurre cuando vemos una judicialización que implica un curso de acción novedoso de la misma instancia judicial a nivel nacional e internacional. Ello ocurre cuando se compromete con los niveles de realización de la política, no solo dispone un hacer, sino que avanza en las acciones específicas de ese cumplimiento, en cuanto a los recursos y tiempos de realización, en supervisión y evaluación de lo actuado, y donde las mismas organizaciones de la sociedad son parte de este proceso, ampliando las posibilidades de incidencia en el mismo Estado.

La irradiación del paradigma de los derechos humanos, y la expansión de los derechos económicos, sociales y culturales alrededor de los cuales se plantea su justiciabilidad, tiene un efecto aun mayor, dado sus rasgos de integralidad, progresividad, no reversibilidad, estos conforman una ruptura con lo que hasta no hace tanto tiempo, eran sujetos escindidos, políticamente iguales, pero desiguales en lo económico, social y cultural. Los derechos nacen escindidos, y se operaban desde sujetos y escenarios y lógicas escindidas, y las políticas re-producían esa dinámica de fragmentaciones con el consecuente debilitamiento social y político, es la lógica que se propone superar en la nueva manera de entender los derechos humanos y las políticas. Estas experiencias nos permiten pensar una ciudadanía no desde la frustración de una promesa incumplida ni desde la realización de una creencia tan optimista como voluntarista, tan esperanzadora como ingenua, sino desde actores que se repiensen permanentemente y se implican en un conjunto de acciones estratégicas tan diversas como novedosas. Todo ello ocurre como parte de un proceso de reflexividad que posibilita renovar los planteos de justicia desde experiencias de alcances y condiciones de desarrollos sumamente diversas, en las cuales también los actores de esas experiencias y la misma agenda de la ciudadanía, son repensadas. Estas experiencias amplían las condiciones de posibilidad de las políticas.

Nuevas subjetividades, nuevas institucionalidades y dinámicas de acción social, conducen a concebir otras posibilidades en las luchas portadoras de diferentes reclamos

de justicia que conducen a nuevas políticas, y expresan un orden de cosas existente que da razón de un debate que está abierto. En términos de políticas, se potencian las posibilidades de reformulación de los problemas, en cuanto a su enunciación, representación, simbolización, y los espacios públicos en que tiene lugar, se hacen globales a la par que potencian o abren nuevas posibilidades de respuestas locales. La dimensión discursiva que se juega no es insignificante, es parte de una posibilidad de ampliar los encuadres (frame) de los temas, el repertorio de las políticas se amplía en cuanto a los géneros que contiene y los lugares donde se instala. Las "situaciones problemáticas" no son únicamente locales, también son globales, o pueden llegar a serlo, irradian otras experiencias o son irradiadas por otras. Las experiencias tienen dimensiones locales y globales, donde se observan tanto particularismos como situaciones comunes. Y ello es relevante para pensar cómo se dan otros desarrollos en materia de surgimiento y cambio en las políticas, los desarrollos normativos, jurisprudenciales, recomendaciones, conforman acciones que pueden analizarse como parte de difusión de ideas o conceptos de políticas (*policy diffusion*), en los aprendizajes y cambios de creencias (*policy learning*), en la convergencia de patrones comunes o semejantes de políticas (*policy convergence*) donde confluyen patrones parecidos de políticas, y de *policy transfer* (Rubio Barceló, 2002). También se amplían los espacios públicos, el campo de experiencia de las políticas, pero con una posibilidad de incidencia de los actores sociales, "desde abajo".

Los actores sociales que transitan por estas experiencias son diversas en su origen, identidad, estrategias, objetivos, y en ello reside la riqueza y potencia innovadora de las mismas, dando razón de una dinámica innovadora, creativa, desde abajo, que atraviesa un orden institucional que resulta trastocado en su agenda, en sus compromisos en cuanto a los temas objeto de debate. Estas experiencias ponen en debate los esquemas de pensamiento dominantes, desnudan su funcionalidad a un orden de cosas que esta puesto en cuestión. Los discursos políticos y jurídicos convencionales son interpelados a partir de una estructura conceptiva que ponen en evidencia el efecto de enmascaramiento que generan ciertas categorías y prácticas del sentido común dominante.

Estas experiencias no implican negar problemas o limitaciones, u otras derivaciones. Líticas. En un contexto donde están en crisis los espacios de la relación de

la ciudadanía con los poderes públicos, en particular los poderes ejecutivos y legislativos, la conformación y dinámica del poder judicial sobre ciertas cuestiones, implica por un lado un desplazamiento de las cuestiones de la agenda de la política y de las políticas al ámbito de la justicia, pero también conllevan que el poder judicial pierde el lugar de instancia sustraída a ciertas tensiones, y por ende, la justicia puede devenir en más deliberativa. Por un lado ello puede tornarse positivo en tanto el poder judicial es revisado en una conformación elitista, opaca, y la demanda democratizadora es instala este poder. Por otro lado, este desplazamiento impone una demanda de respuestas (que se hacen más complejas) que imponen una exigencia adicional para un poder que no está pensando en su estructura y dinámica institucional para proveer otro tipo de respuesta. Estamos hablando de que esta puesto en discusión una manera de entender el Estado y del sistema democrático, donde la agenda de los reclamos de justicia y un influencia en la generación de políticas, tienen lugar desde recorridos que rompen con una inercia, con moldes institucionales y procedimentales, que no responden las demanda sociales tradicionales y no se tornan receptivas a innovaciones a las existentes, y por ende, limitan la posibilidad de avanzar a la democratización social. Por supuesto que cierta judicialización, tiene algunas limitaciones, entre varios, por un lado, el de tener efectos individuales que no logren irradiar al conjunto del sistema de la política en cuestión, y por otro lado, puede de plantear niveles de respuestas que no observen la sustentabilidad de las políticas, con lo cual no terminan dar razón de las dimensiones implícitas en los debates de las públicas que ciertas dinámicas más deliberativas posibilitarías observar.

A modo de cierre provisional, de estas tendencias sobre las cuales hemos realizado un abordaje por cierto parcial, en términos generales, se puede destacar que nos permiten hablar de una dinámica de poder que se amplía, que da razón de una trama relacional a nivel micro y macro de actores que inauguran recorridos, nuevas enunciaciones de lo social, en un proceso no exento de tensiones y de marchas y contramarchas, de empoderamientos y desapoderamientos, pero que dan razón de una dinámica creativa por la cual diferentes sectores de la sociedad civil accionan configurado una agenda que siempre que siempre aparece incompleta, injusta y motivo de acción. Y por último, dan razón de un Estado y de las políticas, donde la definición de ciudadanía resulta de un proceso creativo, siempre parcial en cuanto a los temas que

va resolviendo, pero desde las propias definiciones de los mismos sectores de la sociedad civil acerca de las cuestiones pendientes de resolución y desde lo cual inscriben su presencia en la acción del Estado.

Bibliografía

- Abramovich V. y Courtis C. (2004). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta.
- Albanese A., (2011). *Opiniones Consultivas y Observaciones Generales - Control de Convencionalidad*. Buenos Aires: Ediar.
- Capella J. R. (2005). *Los Ciudadanos Siervos*. Madrid: Editorial Trotta.
- CIDH (2003). Comunidades Mapuche Paynemil y Kaxipayiñ, Caso N° 12.010
- CIDH (Comisión interamericana de Derechos Humanos). (2001). Informe N° 54/01, caso 12.051 María Da Penha Maia Fernandez Brasil 16 de abril de 2001.
- CIDH. (2003). Informe N° 71/03. Petición 12.191. Solución Amistosa, M.M Mestanza Chavez. Perú, 10 de octubre.
- CIDH. (2009). Informe N° 81/09, Petición 490-03 Solución Amistosa, VV.C.. Chile, 6 de agosto.
- CIDH. (2014). Informe N° 5/14. Caso 12.841. A.A. Duque, Colombia.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009). Caso González y Otras- "Campo Algodonero" vs México, sentencia, 16 de noviembre.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). Caso Comunidad Indígena Xakmok Kasek vs. Paraguay. Sentencia, 24 de agosto.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). Caso Rosendo Cantu y otra vs México, sentencia 31 de agosto.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2010). Caso Ximenes Lopez vs. Brasil. Resolución, supervisión de cumplimiento de sentencia, 17 de mayo.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). Caso Atala Riffo y Ninas vs. Chile. Sentencia, 24 de febrero.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2012). Caso Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Sentencia, 27 de junio.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de las Niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005

- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2000). Caso Asociación Benghalensis y otros / Estado nacional. Fecha 01/06/2000, Argentina.
- Croxatto G.L. (2014). "Operatividad y reconocimiento. El problema de la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales". *Revista Derecho Público*, Año III, N° 7, 117-163.
- De la Torre, V. (2005). "Las redes transnacionales de ciudadanos como vigorizadoras de la sociedad civil latinoamericana". *Reflexión Política*, vol. 7 (13), 26-40. Bucaramanga, Colombia
- De Leon P. (1997). "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier". *Gestión y Política Pública* (1) Vol. VI, 5-17. México.
- Epp C.R. (2013). *La revolución de los Derechos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Fernandez Nadal E. (2007). "La búsqueda de alternativas a la democracia capitalista. Franz Hinkelammert y la crítica a la racionalidad formal". En *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*, G. Hoyos Vazquez (comp.). Buenos Aires: Clacso.
- Galindo Hernández C. (2007). "La teoría del Estado en la era de la globalización: algunas aproximaciones y problemas pendientes". En *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*, Guillermo Hoyoz Vazquez (comp.). Buenos Aires: Clacso. pp. 157-178.
- Hinkelammert F. (2007). "La Transformación del Estado de Derecho bajo el impacto de la estrategia de la globalización". En *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*, Guillermo Hoyoz Vazquez (comp.). Buenos Aires: Clacso.
- Klijn E.-H. (1998). *Redes de políticas públicas: una visión general*, Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP).
- Langford M. (2009). "Justiciabilidad en el ámbito nacional y los derechos económicos, sociales y culturales: un análisis socio-jurídico". *Sur*, vol.6 (11), pp. 98-133.
- Muller P. 2000. "*Las políticas Públicas*", Universidad de Externado, Bogotá. Colombia.
- Parsons W. 2007. "*Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*". Buenos Aires: FLACSO, Miño y Dávila.
- Robledo J.E. (2007). "La globalización Neoliberal Niega la democracia". En *Filosofía y teorías políticas entre la crítica y la utopía*, Hoyos Vazquez G. (comp.). Buenos Aires: Clacso.

- Rodríguez Garavito C. y Rodríguez Franco D. (2015). *Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*. Buenos Aires: Siglo XXI .
- Rubio Barceló, E. (2002). "Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: la literatura sobre difusión y transferencia de políticas". En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. (25), 23-31.
- Sabatier P.A. (2010). *Teorías del Proceso de las políticas públicas. Proyecto de Modernización del Estado*, República Argentina, CABA.
- Therborn G. (2015). *Los campos de exterminio de la desigualdad*. Buenos Aires: FCE.
- Tribunal Supremo de Venezuela. (1999). Caso Cruz del Valle Bermúdez y otros vs. MSAS s/amparo. Expediente N° 15.789. Sentencia N° 196, 15 de julio.

ISBN 978-987-544-707-3



9 789875 447073