

## I. MARCO TEÓRICO

### 1. *Introducción*

La aproximación a la inclusión, la integración y la cohesión sociales se mide, entre otros, a partir de la igualdad de oportunidades de las ciudadanas y ciudadanos para participar en asuntos públicos que afectan su condición de vida. Desde nuestro punto de vista, este ejercicio es posible si se permite y garantiza el acceso de todas las personas a canales democráticos de participación y deliberación que tienen por objeto incidir en la voluntad política de los poderes públicos, como son los consejos económicos y sociales.

Tal como se verá a profundidad en los próximos apartados, la pobreza, entendida como la insuficiencia de recursos que impide a los que la sufren satisfacer sus necesidades básicas, puede ser considerada como un elemento que dificulte el ejercicio de la ciudadanía. Efectivamente, por su condición económica las personas empobrecidas son uno de los grupos sociales con más riesgo de exclusión social. Esta condición los excluye no solo del acceso a bienes y servicios considerados básicos, sino que les limita, cuando no les impide, dotarse de las herramientas necesarias (educación, salud, etcétera), para superar dicha condición de pobreza. En este sentido, en tiempos donde cada vez es necesaria la participación de la sociedad civil en la planeación estratégica para el desarrollo, la inclusión de los grupos representativos de colectivos que padecen vulneraciones a sus derechos económicos y sociales en mecanismos de participación ciudadanos como son los consejos económicos y sociales, puede leerse tanto como un derecho legítimo en poder incidir políticamente en la toma de decisiones de los gobiernos, y por tanto, como un factor esencial

para la superación de la pobreza y exclusión o en la persistencia de estas.

Este capítulo pretende explorar cómo y cuáles tienen que ser los mecanismos de participación, cómo las dinámicas para el diálogo social y cuáles los criterios para que una institución como el Consejo Económico y Social pueda llegar a ser en México un instrumento de lucha contra la pobreza. Para ello, hemos recurrido a dos conceptualizaciones a nivel general: la participación y el diálogo social, con el objetivo de sustentar teóricamente la incidencia política de las ciudadanas y ciudadanos más vulnerables y excluidos de México en el mencionado organismo.

Inicialmente, analizamos diversas conceptualizaciones de la exclusión social. Realizamos un análisis de la pobreza y exclusión social como problemas de redistribución y reconocimiento. En este sentido, la naturaleza del estudio hace indispensable un acercamiento al problema de la pobreza y exclusión social desde el enfoque de los derechos humanos, pues su discurso nos remite a que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer la legitimidad de su derecho a la participación en las decisiones públicas. Lo anterior nos lleva a revisar principios subyacentes de los derechos humanos en las políticas públicas de combate a la pobreza, como criterios que pueden orientar los trabajos del Consejo Económico y Social de México, en materias socioeconómicas del Estado relacionadas con el combate a la pobreza y exclusión social.

El segundo cuerpo del capítulo, se dirige a presentar el empoderamiento y la incidencia política como estrategias de superación de la pobreza y exclusión social. Por consiguiente, el primer paso consiste en analizar distintas definiciones del término “participación”, así como sus escalas, grados y formas, centrándonos principalmente en la participación ciudadana. Lo anterior nos lleva a revisar los conceptos de empoderamiento, entendido como el grado más avanzado de la participación y la incidencia política, como proceso planificador de la ciudadanía para influir ante autoridades estatales o de poder.

Finalmente, hacemos un acercamiento analítico del diálogo social pues su conceptualización entraña la consulta, la comunicación y la negociación entre diversos agentes sociales con el gobierno, a través de canales formales o institucionalizadas. Vinculamos el diálogo social con la profundización de la democracia deliberativa y representativa, pues posibilita la creación de mecanismos concretos de participación y deliberación de la sociedad civil, como son los consejos económicos y sociales. A grandes rasgos, estos apartados nos servirán para justificar la inclusión participativa de colectivos social y económicamente vulnerables en el Consejo Económico y Social de México, de modo que influyan en el desarrollo de políticas públicas y/o leyes que afectan sus vidas.

## 2. *Pobreza y exclusión social*

Si bien los términos de pobreza y exclusión social son usados cotidianamente no significa que, incluso en los ámbitos científicos, tengan un mismo significado para todos aquellos que lo usan. El debate intelectual sobre los significados de estos términos todavía sigue abierto de tal forma que actualmente es frecuente la utilización de diversos términos para referirse a un mismo concepto y de la asociación de diversos conceptos a un mismo término.<sup>4</sup>

Los siguientes apartados, presentados en este primer bloque temático, pretenden mostrar la posición del autor en este debate indicando cuáles son los significados de pobreza y exclusión social y su vinculación con los conceptos de ciudadanía y derecho a la participación, sobre los cuales se sustentará esta tesis. Se incorpora un análisis sobre la noción de “reconocimiento”

<sup>4</sup> Como analizaremos en páginas posteriores, en este debate se inscriben autores como Giner (1998); Gaciatúa y Davis (2000); Tohá (2000); Collado (2007); Clert (2000); Trouillot (2000), para quienes la exclusión se centra, principalmente, en cuatro dimensiones: económica, social, política y cultural.

como criterio y condición de fondo para la identificación y corrección de derechos ciudadanos vulnerados, como es el derecho a la participación. Este punto nos lleva a una discusión sobre el enfoque de la pobreza y exclusión social con los derechos humanos, a través de diversos marcos conceptuales y jurídicos, pues su discurso nos orienta a legitimar la incidencia política de hombres y mujeres que padecen pobreza y exclusión social en mecanismos de participación de la sociedad civil, como es el Consejo Económico y Social que pretendemos fundamentar, con el objeto de desarrollar la resocialización y la inclusión de estos colectivos en procesos planificados y negociadores entre diversos agentes sociales para influir sobre las decisiones de los poderes públicos.<sup>5</sup> Dicho análisis, asimismo, se trasladará a la revisión de principios que subyacen al discurso de los derechos humanos en las políticas públicas de combate a la pobreza, como criterios que permitan orientar los trabajos del Consejo Económico y Social de México como agente colaborador para el combate a la pobreza y exclusión social.<sup>6</sup>

#### A. *Definición de exclusión social*

El término “exclusión social” apareció por primera vez en 1965 en la obra *L'exclusion sociale. Étude de la magnalité dans les sociétés occidentales* de J. Klanfer como una nueva conceptualización de la problemática de los grupos que quedaban al margen de la diná-

<sup>5</sup> Para nuestro estudio, adoptamos la definición que Montalvo Correa (2005: 2) hace de estos organismos al referirlos como “órganos consultivos compuestos por representantes de la sociedad civil organizada, principalmente organizaciones empresariales y sindicales, y cuya finalidad es orientar e influir con sus opiniones en políticas públicas de materias socioeconómicas y laborales”.

<sup>6</sup> Como expondremos con mayor detalle en el capítulo segundo, a los consejos de este tipo se les ha atribuido tradicionalmente la función de adoptar acuerdos y emitir opiniones de significado y relevancia política. Esta función de carácter general se traduce en la obligación de llevar a cabo tareas concretas. Las más comunes son la emisión de dictámenes, propuestas, recomendaciones, informes y memorias, que tienen por objeto expresar la voz de los organismos en materias socioeconómicas y laborales, para, de esta manera, influir en las políticas públicas orientadas a estos propósitos (Montalvo Correa, 2005).

mica de crecimiento económico del occidente industrial (Klanfer, 1965). El concepto de exclusión social consiguió imponerse a partir de los años noventa, de tal forma que cada vez más autores lo utilizan para hacer referencia a las “fisuras relacionadas con el estatus y la praxis ciudadana, la identidad, la pertenencia y la participación ciudadana en los circuitos de la sociedad del bienestar” (Lemkow *et al.*, 2000: 25).

En este sentido, el Consejo Económico y Social de España define la exclusión como la acumulación de desventajas medidas a partir de las privaciones respecto a los bienes considerados básicos (CES, 2001: 10). En esta misma línea se inscribe Salvador Giner (1998: 232) cuando define la exclusión social como “el proceso social de separación de un individuo o grupo respecto a las posibilidades laborales, económicas, políticas y culturales a las que otros sí tienen acceso y disfrutan”, refiriéndose a una situación de privación en la que se encuentran determinados individuos o colectivos expulsados del mercado de trabajo y del consumo económico, que padecen serias dificultades para mantener un mínimo de relaciones sociales y que no tienen acceso a determinadas bases culturales. Alrededor de esta misma cuestión gira el concepto de exclusión social de Rosa Mur (2003: 50), al referirse como “fenómeno de falta de acceso, de no-pertenencia o de inclusión, que puede ser unidimensional o afectar varias esferas vitales de los individuos o comunidades, por ejemplo, la salud, la educación, el trabajo, la familia, la vivienda”.

Atkinson (1998: 7 y 8), analizando la utilización frecuente del concepto de exclusión social, reconoce la presencia de tres elementos que son recurrentes: relatividad, agencia y dinámica. El primer elemento intenta señalar que la exclusión se entiende como una situación que tiene coordenadas de tiempo y espacio, y que no atañe a individuos aislados; la exclusión no se entiende observando solo las circunstancias individuales, sino que debe tomar en cuenta las actividades de los otros. El segundo elemento refiere a que la exclusión implica un acto, una acción, donde están involucrados otros agentes y remite directamente a la idea

de agencia, la que a su vez refiere a la idea de falta de responsabilidad individual de los excluidos con respecto a su situación personal. Finalmente, el elemento dinámico se refiere a la falta de perspectiva futura para el afectado por la exclusión y para las generaciones que lo sucedan.

De igual manera, la exclusión social se explica tanto por las propias capacidades y necesidades de los individuos como por las características sociales, económicas y políticas del lugar donde residen. Así lo señalan Sen<sup>7</sup> y Nussbaum<sup>8</sup> (1993: 71): si las personas se encuentran sistemáticamente por debajo del umbral en alguna de las “capacidades básicas” o “humanas centrales” (salud, vivienda digna, acceso a la justicia, participación social y política, derechos sobre la propiedad, igualdad de oportunidades laborales), esto debería ser considerado “como una situación tanto injusta como trágica”. La exclusión social expresa, pues, una condición contextual de desventaja que imposibilita el desarrollo de las capacidades de las personas y los grupos en formar parte de la vida de la comunidad, en tanto funcionamiento básico para una vida decente.

<sup>7</sup> Amartya Sen ha argumentado sobre el núcleo absoluto de la pobreza, al establecer que existen algunas “capacidades básicas” o “elementales” (extendidamente llamadas “necesidades básicas”) sobre las cuales se puede afirmar que existen consensos en relación con que estas requieren satisfacción urgente. Dichas capacidades incluyen tener una nutrición adecuada, evitar enfermedades prevenibles y mortalidad prematura, contar con un hábitat adecuado, tener educación básica, ser capaz de asegurar la seguridad de la persona, tener acceso equitativo a la justicia, tener capacidad de ganar el sustento y tomar parte en la vida de la comunidad (Sen, Amartya y M. Nussbaum, 1993: 36 y 37).

<sup>8</sup> Nussbaum aborda esta cuestión presentando su lista de “diez capacidades funcionales humanas centrales” (Sen y Nussbaum, 1993: 78, 79): vida, salud corporal, integridad corporal, sentidos, imaginación y pensamiento, emociones, razón práctica, afiliación, otras especies, capacidad para jugar, control sobre el entorno de cada uno (o sobre el medio ambiente), las cuales son “categóricamente una lista de componentes separados. No podemos satisfacer la necesidad de uno de ellos ofreciendo una mayor cantidad de otro. Todos son fundamentalmente importantes y todos tienen calidades distintas” (1993: 81).

La Comisión Europea introduce una nueva variable a las nociones de exclusión: el concepto de ciudadanía y derechos ciudadanos. Así, define la exclusión social como “el alejamiento total o parcial del campo de aplicación efectiva de los derechos del ser humano” (Comisión Europea, 1994: 25). Esta definición se enmarca dentro del concepto de ciudadanía social que propone Marshall (1950), que implica derechos civiles y políticos, derecho a un mínimo de bienestar económico y de seguridad, y derecho a participar plenamente del patrimonio social y a vivir con niveles dignos de vida.<sup>9</sup>

### Dimensiones de la exclusión social

Tal como se ha señalado, la exclusión social se puede definir como la imposibilidad de un sujeto o grupo social para participar efectivamente a nivel económico, social, cultural, político e institucional. Con base en esta definición se puede afirmar que el concepto de exclusión social es multidimensional y contiene aspectos materiales e inmateriales de participación económica, social, política y cultural en la sociedad. En este sentido, a nivel

<sup>9</sup> El sociólogo británico T. H. Marshall, en su obra *Citizen and Social Class* (1950), diferencia tres niveles de derechos ciudadanos: la dimensión civil, la dimensión política y la dimensión social. La dimensión civil, donde estarían contemplados los derechos a las libertades individuales, se relaciona con las libertades de expresión, asociación, creencias y libertades esenciales. La dimensión política, que parte del derecho a la autodeterminación y la participación en el ejercicio del poder político, se relaciona con las oportunidades de elección y representación política. Y la dimensión social, constituida por el derecho a un mínimo bienestar económico y social, alude a un rango que va desde el derecho a un mínimo bienestar y seguridad económica hasta el derecho de compartir plenamente la herencia social y a vivir la vida de acuerdo con los cánones prevalentes de la sociedad. El planteamiento inicial de Marshall fue contemplado más tarde por Bottomore (1998) distinguiendo el concepto de ciudadanía formal, definida como la pertenencia a un Estado, del de ciudadanía sustantiva, referida a la disposición de derechos y a su capacidad de ejecución con cierto grado de participación en los ámbitos público y privado, dentro de las tres áreas definidas por Marshall (1950), esto es, la civil, política y social.

conceptual, la mayor parte de los autores están de acuerdo en identificar cuatro dimensiones de la exclusión social: económica, social, política y cultural (Gacitúa y Davis, 2000; Clert, 2000; Trouillot, 2000).

La dimensión económica se refiere a la incapacidad de un individuo o un grupo social para generar ingresos suficientes y estables que garanticen la satisfacción de las necesidades consideradas básicas (Gacitúa y Davis, 2000; Clert, 2000). De este modo, la pobreza hace referencia a la dimensión económica de la exclusión. Efectivamente, si la exclusión está definida por los procesos y mecanismos que determinan que ciertos sectores sociales no tengan las mismas oportunidades de estar integrados que otros, la pobreza juega un papel importante en dichos procesos. La expresión de la desventaja, que grupos sociales experimentan como resultado de prácticas que discriminan o erosionan la satisfacción de sus derechos, está íntimamente relacionada con la situación de pobreza que viven determinados sectores de la población.

A fin de precisar el alcance de este debate, es adecuado considerar que la pobreza, en todas las variantes que se postule, no es el único problema social, sino una de las formas en que se expresan los problemas sociales. La pobreza suele presentarse conjuntamente con otras formas de privación de elementos esenciales para que las personas puedan desarrollarse de forma “normal” en la sociedad (Lo Vuolo *et al.*, 1999). Por caso, las situaciones de marginalidad, de desempleo y de exclusión social que transitan grupos de individuos, a los cuales muchas veces se le suele atribuir relaciones transitivas entre los distintos conceptos: desempleo implicaría pobreza, pobreza sería sinónimo de exclusión social, exclusión social sería causa y efecto del desempleo, bajo nivel educativo sería otra causa de la pobreza. Sintéticamente, los ejes del debate se inscriben en que la exclusión es una consecuencia de la dinámica de desarrollo de las sociedades modernas, la cual se caracteriza por aislar, apartar, separar a gran parte de la población del sistema de relaciones sociales consideradas

“típicas”, descargando los costos de su desarrollo sobre los más subordinados.<sup>10</sup>

En este mismo sentido, si consideramos los factores de exclusión como el conjunto de procesos sociales que pueden identificarse como generadores de situaciones de marginación: participación, organización y cooperación (IGOP, 2002), la condición de pobreza, o de riesgo permanente de caer en esta, se considera como un factor participante de la exclusión social (Tohá, 2000). Así, lado a lado con la pobreza económica, existe, en paralelo, una pobreza política. Generalmente, las personas empobrecidas no participan en los procesos de toma de decisiones, tienen dificultades para expresar sus intereses y ser oídos, tienen poca fuerza de negociación al no estar organizados o representados ante las esferas de decisión pública.

En su dimensión social, la exclusión implica la pérdida de la ubicación social, de la dignidad y de los vínculos con el resto de la sociedad (Alianza Social Continental, 1999). Esta dimensión se refiere a la precaria o incluso carencia de inserción en las redes sociales extra familiares, que incluyen contactos estrechos con parientes y vecinos, así como la participación en organizaciones sociales de la sociedad civil o relaciones con las instituciones sociales proveedoras de los distintos servicios públicos (Clert, 2000).

La dimensión cultural está referida al riesgo de exclusión de un individuo o un grupo social derivado de la no pertenencia y/o desconocimiento de los valores, las actitudes, el idioma, de la cultura dominante de la sociedad (Clert, 2000). Este tipo de ex-

<sup>10</sup> Esta situación ha dado paso a la denominada “nueva cuestión social” que, a juicio de Rosanvallón (1995), la novedad radica en que los nuevos conflictos que estructuran a la sociedad ya no son únicamente de reparto, en una óptica de lucha de clases. En la actualidad se trataría de conflictos de “interpretación sobre el sentido de la justicia”. En gran medida, la discusión sobre la cuestión social se traslada al contenido, en las sociedades modernas, de la noción de justicia distributiva. Para ello, pone en énfasis que la inserción por el trabajo debe seguir siendo la piedra angular de toda lucha contra la exclusión. No se trata de asistir, sino de otorgar empleo para que de esta forma los individuos se sientan que ocupan un lugar en la sociedad (1995: 122).

clusión, como lo señala la propia Clert (2000: 256), se da, por ejemplo, entre los niños indígenas en su proceso de aprendizaje debido a su falta de familiaridad con el idioma dominante. Asimismo, también es común entre las personas que han emigrado del campo a la ciudad. Dichas dificultades les obstaculizan o impiden participar plenamente de la acción cultural que se desarrolla a su alrededor. El género aparece como factor de exclusión en aquellas sociedades donde los roles de cada uno de los sexos están estrictamente definidos y dejan poco lugar a la flexibilidad (Tohá, 2000). En este sentido, los papeles de género tradicionales tienden a excluir a la mujer en cuestiones tan esenciales para el desarrollo personal y colectivo como la educación o las oportunidades laborales.

Lejos de entenderse como una clasificación de las diferentes modalidades o formas de exclusión social, la multidimensional sugiere la necesidad de comprender cómo interactúan estas dimensiones y cómo estas interacciones mantienen o arrastran a una persona a una situación de desventaja social a través de un proceso acumulativo.

En este sentido, la Comisión de las Comunidades Europeas califica la exclusión social como “un proceso y no como un resultado concreto” (Flacso *et al.*, 1995). Así, señala que la exclusión se refiere a los mecanismos por los cuales las personas y los grupos son rechazados de la participación en los intercambios, las prácticas y los derechos sociales constitutivos de la integración social. De la misma forma se expresan la European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (EFILWC) como Michel-Rolph Trouillot cuando afirman que la exclusión social es el proceso a través del cual las personas y grupos son total o parcialmente excluidos de su completa participación en la sociedad en la que viven (EFILWC, 1995) o que la “exclusión social es tanto un proceso acumulativo como circular” (Trouillot, 2000: 27).

Nuestro estudio se enfocará en la dimensión política de la exclusión (también denominada “institucional”), la cual se refiere a

la carencia de derechos civiles y políticos que garantizan la participación ciudadana en asuntos públicos (Gaciatúa y Davis, 2000; Marshall, 1950). Dicha dimensión hace referencia a la marginación por la que padecen diversos grupos (mujeres, minorías étnicas o religiosas, migrantes, etcétera) del derecho a participar y tener representación política en los procesos de toma de decisiones públicas que afectan su vida. Es decir, se trata de prácticas sociales que disminuyen la satisfacción de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, porque niegan funciones básicas del ejercicio de la política.

Por tanto, la exclusión social se puede representar como la acumulación en el tiempo y en el espacio de riesgos específicos que dificultan o impiden la realización de ciertos derechos (civiles, económicos, sociales, políticos, culturales) y la integración del grupo social afectado con su medio o sociedad. En palabras de Borja (2001: 391-396) “la ciudadanía es un estatus, es decir, un reconocimiento social y jurídico por el que una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad, en general de base territorial y cultural”. Según el autor, dicha condición de ciudadanía supone la igualdad de todos los ciudadanos que conviven bajo unas mismas leyes y un mismo territorio. En consecuencia, la pérdida de la condición de ciudadanía, esto es, de los derechos ciudadanos establecidos, conduce a la desigualdad social (Borja, 2001).

Partiendo de estas concepciones, nuestra tesis adopta la definición de ciudadanía como el disfrute de una serie de derechos y valores que suponen integración y participación del individuo con su medio. Siguiendo este esquema, definimos a la exclusión social como la imposibilidad de un sujeto o un grupo social para insertarse en la sociedad, y ser así ciudadano pleno.<sup>11</sup> De la mis-

<sup>11</sup> Cabe decir que los derechos son siempre un umbral que no se alcanza plenamente en tanto que el logro de unos crea nuevas necesidades y presenta nuevos objetivos. Es decir, no debe entenderse la idea de ciudadanía plena como un fin a alcanzar sino como un escenario donde la ciudadanía dispone de recursos (acceso a la información, capacidad organizacional, apertura de canales

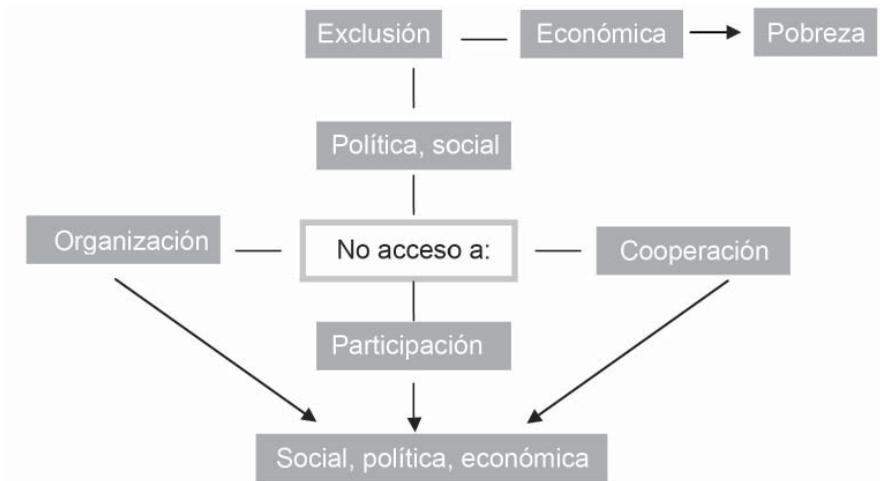
ma forma, partiendo de la idea de que el concepto de exclusión supone la ausencia de derechos, definimos la exclusión social como el proceso dentro del cual grupos enteros de la sociedad son privados de una participación real. Así, aquellos que no gozan de las libertades y de los derechos del común de los ciudadanos, como son los que padecen pobreza, pueden ser considerados excluidos de la sociedad (figura 1).

### *B. Pobreza y exclusión social como problemas de redistribución y reconocimiento*

Una vez definidas y discutidas las diversas concepciones y dimensiones de la exclusión social, este apartado se dedica a analizar la pobreza y la exclusión social como problemas de redistribución y de reconocimiento. ¿Por qué? Porque consideramos que, en principio, la lucha por la inclusión y el reconocimiento se da en un contexto donde persiste una extrema inequidad material, por lo que además de plantearse la búsqueda por la igualdad de oportunidades (no solo entre hombres y mujeres sino entre distintos grupos sociales) en el acceso a los bienes económicos, debe también plantearse en forma paralela el reconocimiento del derecho a la participación de las ciudadanas y ciudadanos en condiciones de pobreza y exclusión social en espacios adecuados y efectivos de reclamo de derechos. En este sentido, consideramos que los pensamientos de John Rawls, Axel Honneth y Nancy Fraser nos ofrecen principios teóricos orientados a justificar el reconocimiento de la participación de los mencionados grupos en mecanismos diseñados para el diálogo y la cooperación entre diversos agentes de la sociedad civil, y que tienen por objeto incidir en la voluntad política de los poderes públicos, como son los consejos económicos y sociales.

democráticos de expresión y participación, entre otros) para confrontar los déficits observados y propiciar su superación.

### Esquema 1. Pobreza y exclusión social



Fuente: elaboración propia.

### a. Tesis de Rawls

En principio, consideramos que la teoría de la justicia de Rawls (1971)<sup>12</sup> nos plantea criterios conducentes para una concepción amplia de la justicia, la participación en términos de igualdad y la cooperación social, indispensables para formular principios básicos de cómo debe llevarse a cabo la participación y la actuación de los agentes sociales en el Consejo Económico y Social de México.

Para el autor, una concepción de la justicia (piénsese, por ejemplo, en la justicia distributiva de los recursos disponibles, los bienes producidos y la riqueza disponible) debe ser tal que pueda ser respaldada por “al menos una mayoría sustancial de ciudadanos políticamente activos”, capaces de generar el apoyo de un consenso “entrecruzado” (Rawls, 1971: 68), que no es meramente consenso sobre la aceptación de ciertas autoridades, o sobre el acatamiento de ciertas disposiciones institucionales grupales, sino aquello “en donde cada uno reconoce sus conceptos, principios y virtudes como el contenido compartido en el que coinciden sus diversas concepciones particulares” (Rawls, 2001: 268).

Dicho de otro modo, para llegar al consenso se requiere ante todo la disposición de los ciudadanos para adoptar acuerdos aceptables para todos los involucrados y así constituir una planeación conjunta (Woltjer, 2006: 6); por tanto, se implica un

<sup>12</sup> Rawls señala que una sociedad justa no solo es conveniente, sino también racional. Para fundar una sociedad bien ordenada, los individuos, en una situación de incertidumbre llamada “velo de la ignorancia”, si fuesen racionales, escogerían los siguientes principios (o contenidos) de justicia: 1) cada persona tiene igual derecho al más amplio esquema de libertades iguales básicas compatible con un esquema similar de libertades para todos (principio de igualdad); 2) las desigualdades económicas y sociales han de satisfacer dos condiciones: a) ser para el mayor beneficio de los miembros favorecidos de la sociedad y b) estar adscrita a cargos y posiciones para todos en condición de equitativa igualdad de oportunidades (principio de equidad y justa distribución); (Rawls, 1971: 189). Si bien en la obra de Rawls no existe una profundización del diálogo, su pensamiento nos aporta contenidos al proceso dialógico en su faceta social.

punto de vista más allá del observador o del participante en el discurso, e involucra un “nosotros” representativo de los ciudadanos en una deliberación pública, donde se discuten y deciden sobre los temas públicos políticos como aquellos que tienen que ver con los elementos constitucionales esenciales y los asuntos de justicia básica. De este modo, en una sociedad democrática, el poder del público (en referencia a los ciudadanos) debe ser capaz de demostrar razones que expliquen su concepción política en los casos que susciten cuestiones públicas fundamentales para lograr el consenso (Rawls, 1971: 131).<sup>13</sup>

¿Y cuál sería el precepto que daría sostén al “consenso entrecruzado”? Rawls (1999) se valdrá del “pacto social”,<sup>14</sup> el cual debe participar de un principio de respeto a los derechos tales como la libertad y la igualdad.

Por tanto, si deseamos que el pacto se lleve a cabo, deberíamos evitar dos situaciones: la primera consistiría en no permitir que ningún ciudadano se quede fuera de él (esta sería una condición de vinculación e inclusión); la segunda sería reforzar las condiciones del pacto, debido a las desigualdades que puedan surgir por el ejercicio de ciertas capacidades o habilidades personales. Para reforzar el pacto, se debe generar “un sistema equitativo de cooperación social<sup>15</sup> [que trascienda] a lo largo del tiempo de una generación a la siguiente” (Rawls, 2001: 28), con objeto de que

<sup>13</sup> A este proceso, el autor lo denomina como “razón pública” (Rawls, 1971: 132) que es aquella forma de razonamiento propia de los ciudadanos que se imponen a sí mismos, como cuerpo colectivo para la generación de reglas que cuentan con el respaldo del Estado.

<sup>14</sup> El contrato (o pacto) social implica que un orden social y político es legítimo únicamente cuando puede ser representado como el objeto de un acuerdo entre los individuos que viven bajo él, pues solo el consentimiento “hipotético” de estos hace que sea moralmente permisible la imposición coactiva de dicho orden sobre ellos (Rawls, 1999).

<sup>15</sup> Rawls sitúa a la “cooperación social” en términos de “reglas y procedimientos [vinculantes] públicamente reconocidas que los cooperantes aceptan como apropiadas para regular su conducta” (2001: 29), de ahí que, en términos de justicia distributiva, los ciudadanos cooperan equitativamente para producir los recursos sociales sobre los que luego dirigen sus exigencias (2001: 82).

las leyes, las normas y todo aquello que tenga injerencia en lo público esté permanentemente basado en los principios originados en el pacto.

Las tesis enunciadas por Rawls (1971), como son el “consenso entrecruzado”, el “pacto social” y el “sistema equitativo de cooperación social”, ofrecen una visión de cómo puede llevarse a cabo el proceso de inclusión y participación de los sectores excluidos en los asuntos públicos. En la lógica analítica referida a estas cuestiones exponemos la siguiente premisa: si apelamos a que debemos ser justos a la hora de pactar cierta situación (principio de respeto a la igualdad y libertad), los consensos y consecuencias producto del pacto habrán de ser igualmente justos (por ejemplo, una distribución equitativa de la riqueza, combate a la pobreza, etcétera), gracias al ejercicio del “sistema equitativo de cooperación social” (como condición de no exclusión y, por tanto, de paridad participativa).

#### *b.* Tesis de Honneth y Fraser

Para Axel Honneth (1996: 5), a comparación de Rawls (1971), la cualidad moral de las relaciones entre ciudadanos no solo puede ser medida a través de la distribución justa o equitativa de bienes materiales.<sup>16</sup> Por el contrario, para enriquecer la idea de justicia el autor propone una “fenomenología de las

<sup>16</sup> Para Rawls, el principio de la diferencia (esto es, que las desigualdades económicas y sociales tienen que ser para el mayor beneficio de los miembros menos favorecidos de la sociedad) incluye una simplificación para la base de las comparaciones interpersonales, puesto que dichas comparaciones se hacen en función de las expectativas de los bienes sociales primarios (1995: 95). Afirma que los bienes primarios están íntimamente conectados con una determinada concepción de la persona que, a su vez, conduce a una determinada concepción de la unidad social (1971: 187). Por el contrario, Habermas (2001: 60) señala que tal cualidad moral no debe ser medida de acuerdo a la distribución de los bienes materiales en la sociedad: “nuestros principios de justicia se institucionalizan a través de una constitución democrática [...] Los principios específicos de justicia distributiva deberían estar sujetos a una evaluación democrática más

heridas morales” que tiene por objeto patentizar hechos injustos como claves para aclarar la relación interna entre moral y reconocimiento (1996);<sup>17</sup> dicho de otro modo, se pretende generar una idea de justicia social en los sujetos en la medida en que se reconozcan mutuamente unos a otros e identifiquen “heridas morales” (o injusticias morales) (Honneth, 1996: 8) que van desde el maltrato y violencia (integridad física) y la desposesión de derechos y exclusión (integridad social).<sup>18</sup> Este ejercicio, desde la óptica de Honneth (1996), no solo enriquecería las ideas de justicia e igualdad (como sugiere Rawls, 1971), sino permitiría conminar a los poderes públicos a corregir las “heridas” y asumir responsabilidades por las consecuencias negativas que puedan provocar tanto sus políticas, como las actividades económicas de las empresas y otros agentes con sede en su territorio.

Su teoría crítica propone al “reconocimiento” como una categoría más pertinente para desentrañar las experiencias sociales de injusticia (“heridas morales”) en su conjunto, como pueden ser la pobreza y exclusión social. Según el autor (Honneth, 1996: 205), las luchas sociales y las demandas de justicia presentes en

que a una especulación teórica sobre cómo funcionan o dejan de funcionar los mercados”.

<sup>17</sup> Este último concepto se define como una “reacción a cualidades valiosas de una persona o grupo” (Honneth, 1996), esto es, una afirmación que parte de la razón privada para dirigirse a la razón pública, poniendo de manifiesto valores que son intrínsecos a los sujetos. Teoría que se presenta, incluso, como reminiscencia del pensamiento de Popper (2001: 3), para quien el “reconocimiento y tolerancia” entre dialogantes, son claves para una mejor “búsqueda de la verdad”.

<sup>18</sup> Una “injusticia moral” será, para el autor, aquella “conmoción psíquica” por la cual el sujeto es víctima de una decepción o una expectativa. Las heridas morales que enuncia el autor son: a) el arrebató de la seguridad a una persona para disponer su bienestar físico; b) no respetar la autoconciencia moral de las personas y c) cuando existe la creencia de que las facultades de los sujetos no merecen reconocimiento alguno, lo cual lesiona el sentimiento de poseer significación social en una comunidad concreta (1996: 8), y cita a Habermas al referir que “los hombres son vulnerables a la moral, [por lo que] deben su identidad a la constitución de una autorreferencia práctica subjetiva (Honneth, 1996: 9).

nuestras sociedades surgen ante ciertas experiencias de menosprecio, es decir, de falta de reconocimiento. Por tanto, consideramos que las experiencias de injusticia, como es el caso de la exclusión social, son en el fondo experiencias de una falta de reconocimiento tanto social como institucional, y que deben ser corregidas a través de una idea de justicia social que tenga como criterio central el reconocimiento de derechos de las y los ciudadanos marginados de la participación real.

Para Nancy Fraser (1997) los fenómenos de subordinación, como es el caso de los grupos vulnerables y marginados de la sociedad, implican, en la mayoría de los casos, tanto una mala distribución de recursos, como un reconocimiento erróneo.<sup>19</sup> Por tanto:

la justicia de hoy precisa de dos dimensiones: redistribución y reconocimiento... esto significa también teorizar acerca de cómo las formas en las que la desigualdad económica y la falta de respeto cultural se encuentran en estos momentos entrelazadas, respaldándose mutuamente. Únicamente articulando el reconocimiento y la redistribución podremos construir un marco crítico teórico que se adecue a las demandas de nuestra era (1997: 28).

Para ilustrar su pensamiento, Fraser (2006) se vale del género (constante en su obra), el cual ofrece una justificación hacia la “fenomenología de las heridas morales” (Honneth, 1996), por ser las mujeres un grupo en continua marginación económica, social y cultural. Es decir, se presenta como una forma bivalente de colectividad, pues no constituye una clase social (como son los desfavorecidos y los ricos) ni un estatus de grupo (como las minorías étnicas) sino una “categoría híbrida”, enraizada tanto

<sup>19</sup> En este sentido, Fraser (1997) distingue dos tipos de luchas: a) redistribución (igualitaria): haciendo referencia a situaciones de explotación, pretendiendo abolir el orden de cosas que genera la especificidad grupal de los desfavorecidos económicos; b) reconocimiento (de las diferencias): que hace referencia a la dominación cultural y simbólica sobre la especificidad de algún grupo o minoría y afirma su valor. Por tanto, se busca promover la diferenciación.

en la estructura económica de la sociedad como en la jerarquía valorativa que le es propia. Por tanto, “comprender y reparar la injusticia de género requiere atender tanto a la distribución como al reconocimiento” (Fraser, 2006: 28). Incluye aspectos económicos que lo sitúan en el terreno de las luchas redistributivas, pero no obstante también incluye aspectos valorativos y culturales que lo llevan al ámbito de las luchas por el reconocimiento (social y cultural), como de derechos (carácter de ciudadano),<sup>20</sup> incluyendo los de participación.

En definitiva, consideramos que la pobreza y la exclusión social se encuentran arraigadas al mismo tiempo en la estructura económica y en el orden de estatus de la sociedad. La subordinación es resultado de la interacción entre la deficiente realidad económica, por un lado, y la simbólica, por el otro. Por ejemplo, en ciertos casos la precariedad económica impide la movilización a favor del reconocimiento genuino (piénsese, por ejemplo, la pobreza económica de la población indígena y a la par el deficiente acceso a la justicia). De igual forma, la falta de reconocimiento puede derivar en efectos negativos en la distribución, al generar, por ejemplo, obstáculos para ingresar al mercado laboral. La deconstrucción de esos sistemas debe dar lugar a la construcción de formas de convivencia social donde los grupos vulnerables y marginados puedan tener su propia visión de la realidad, su propia cosmovisión, y en todos los casos ser respetados a través de una convivencia pacífica, donde se respeten los principios de igualdad y de no discriminación. Esto implica, por ejemplo, la promoción de la paridad participativa como forma de actuación política de

<sup>20</sup> Para sostener esta tesis, Fraser (1997: 64-69) enumera cinco principios: 1) antiexplotación de personas vulnerables. Principio fundamental para lograr la equidad de género una vez superado el salario familiar; 2) principio de igualdad en el ingreso; 3) principio de igualdad en el tiempo libre; 4) principio de igualdad de respeto; e) principio de automarginación: las políticas sociales deberían promover la plena e igual participación de la mujer... desmantelar las culturas de trabajo machistas y los entornos políticos hostiles a las mujeres, 5) principio de antiandrocentrismo: romper con los patrones de vida de los hombres representa la norma de lo humano.

estos grupos para que sean respetados en sus potencialidades, partiendo del reconocimiento de sus derechos ciudadanos y de su relación con la política y el gobierno.

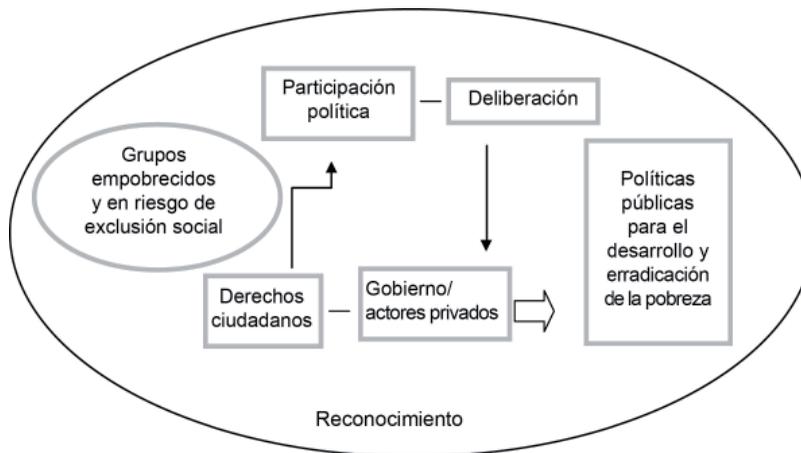
El reconocimiento de derechos se presenta, pues, como criterio y condición de fondo para generar el empoderamiento de aquellas ciudadanas y ciudadanos a quienes se les ha excluido de la participación y deliberaciones que tengan referencia hacia asuntos públicos. Por tanto, reconocer el derecho a la participación supone una corrección transformativa en cuanto a que a través de su ejercicio se busca asegurar el acceso y disfrute de derechos fundamentales (figura 2).<sup>21</sup> Así se hace saber, por ejemplo, en los objetivos y principios directores del “Año Europeo contra la Pobreza y la Exclusión Social” (2010),<sup>22</sup> al referir, por un lado, el esfuerzo por promover el reconocimiento y acceso de derechos fundamentales de las personas que padecen pobreza y exclusión social, a vivir con dignidad y a desempeñar un papel activo en la sociedad, implicando la participación y debate entre actores públicos, privados y personas con experiencia en temas de pobreza; así como la sensibilización sobre las ventajas de erradicar la pobreza, de la distribución justa de la riqueza y de la lucha contra la marginación.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> En este sentido, los remedios dirigidos para corregir injusticias (Fraser, 1997: 63), pueden ser observados mediante dos vertientes: afirmativos y transformativos. Los primeros se centran en cambiar un determinado ordenamiento social sin alterar la estructura subyacente que los genera; los segundos, a cambiar un determinado sistema social precisamente por reestructuración de las estructuras subyacentes que los generan. En este sentido, nuestro estudio considera adoptar la segunda vertiente, en cuanto que se dirige tomar medidas transformativas, y comenzará por el reconocimiento de derechos a individuos y grupos empobrecidos y excluidos socialmente.

<sup>22</sup> Que se enmarca en los trabajos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2010) y de la Resolución por la que se proclama el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (2008-2015).

<sup>23</sup> Para mayor información, consúltese: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=L:2008:298:0020:0029:ES:PDF>.

Esquema 2. Reconocimiento del derecho a la participación política de los grupos vulnerables y excluidos



Fuente: elaboración propia.

*C. La pobreza y exclusión social desde el enfoque  
de los derechos humanos*

Existen diversas opiniones que refieren que vivir en la pobreza supone la negación de los derechos humanos en su conjunto. Con la aprobación de los Objetivos del Milenio, cuyo primer postulado compromete a los Estados a “erradicar la pobreza extrema y el hambre”,<sup>24</sup> se activaron importantes manifestaciones y prácticas en el contexto internacional, tendentes a la exigibilidad de los derechos económicos y sociales.

Varios organismos internacionales desarrollaron aproximaciones conceptuales para profundizar los vínculos entre pobreza y derechos humanos e incidir en la definición de políticas públicas de superación de la pobreza que vinculen la perspectiva de derechos humanos. En esta dirección, en 2001, el propio Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales solicitó a la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos el desarrollo de una guía para la integración de los derechos humanos en las estrategias para reducción de la pobreza (Summary of the Draft Guidelines on A Human Rights Approach to Poverty Reduction, 2004).<sup>25</sup> La idea central que impulsó estos trabajos es que la pobreza constituye una violación de derechos humanos.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Los Estados parte que han suscrito los Objetivos (2000) están llamados a comprometerse a “reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día”.

<sup>25</sup> Este documento, como se verá en el siguiente apartado, nos sirve de base para analizar principios subyacentes de derechos humanos en las estrategias de implementación de políticas públicas dirigidas a combatir la pobreza, a modo de justificar la incidencia política del Consejo Económico y Social de México en estas materias.

<sup>26</sup> Por mencionar un ejemplo, la Comisión de las Comunidades Europeas, en el Reporte de las Acciones Específicas Comunitarias sobre los Programas para Combatir a la Pobreza, señala que: “Pobres son aquellas personas, familias y grupos de personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan limitados que los obliga a estar excluidos de una forma de vida mínimamente aceptable en los Estados en los que viven” (citado por Atkinson, 1996: 126). De igual manera, véase “Draft Guidelines: a Human Rights Approach to Poverty

A nivel mundial, 1,400 millones de personas viven cada día con solo 1.25 dólares diarios, de acuerdo al Informe sobre la Pobreza Rural 2011 del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). De los 1,400 millones de personas en condiciones de pobreza, al menos el 70% de esta población vive en los países en vías de desarrollo (2010: 1-13). Aunque las estadísticas no proporcionan una visión completa de la pobreza, estas cifras denotan violaciones masivas y sistemáticas de la Declaración Universal de Derechos Humanos y los dos pactos internacionales (tanto el de Derechos Civiles y Políticos, como el referente a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales), así como de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.<sup>27</sup>

El reto consiste, indica la Declaración, en conectar a los impotentes, y en la capacidad de los derechos humanos de potenciarlos. La aplicación del marco normativo internacional en materia de derechos humanos a esas cuestiones contribuye a garantizar que diversos elementos fundamentales de las estrategias para combatir la pobreza, como la no discriminación, la igualdad, la participación y la atribución de responsabilidades, reciban la atención continua que merecen.<sup>28</sup>

Reduction Strategies”, 2002; “Abolishing Poverty Through the International Human Rights Framework: A Comprehensive Strategy”, 2004.

<sup>27</sup> La adopción del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales constituye un paso importante para avanzar en la exigibilidad y justiciabilidad en los casos de vulneración de derechos humanos de la pobreza. Para mayores referencias a las declaraciones internacionales de derechos humanos, confrontar *Compilación de Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos Firmados y Ratificados por México 1991-2003* (2003).

<sup>28</sup> En 1948, se estableció en la Declaración Universal de Derechos Humanos que la pobreza es un problema relacionado con los derechos humanos. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (donde uno de sus fines es erradicar la pobreza extrema y el hambre; el de reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día, así como el de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre) es un proyecto, el más reciente,

La postura del Comité de Derechos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas frente a la pobreza mundial, basándose en los principios del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es clara y contundente. En su Declaración del 4 de mayo de 2001, denominada “Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”,<sup>29</sup> el Comité expresa que si bien el Pacto no utiliza expresamente el término de pobreza,<sup>30</sup> sin duda es un problema relacionado con los derechos humanos: “implica la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”.

En este sentido, al abordar la pobreza y la exclusión social desde una perspectiva de derechos humanos, se vinculan aspectos tanto económicos como éticos (Dieterlen, 2003: 19-49). Mientras el enfoque económico da cuenta de privaciones materiales que resultan en una situación caracterizada como pobreza, la mirada ética se relaciona con aquellos aspectos que coexisten con una privación social, cultural, política, civil y vulneran la libertad

aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2001, y aplicado a través de los esfuerzos de naciones y organizaciones subsidiarias de la ONU.

<sup>29</sup> Si bien el valor de la Declaración (2001) no radica en la pretensión de “formular un programa ni un plan de acción detallado para combatir la pobreza, sino en definir en forma concisa la contribución específica que esos derechos pueden aportar a la erradicación de la pobreza en el plano internacional”.

<sup>30</sup> El término “pobreza” no figura en ninguno de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos. En el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el preámbulo común del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se hace hincapié en la importancia de que los seres humanos se vean “liberados... de la miseria”. Para un informe reciente de las Naciones Unidas sobre los vínculos entre los derechos humanos, el desarrollo y la pobreza, véase el Informe sobre Desarrollo Humano (2000).

e igualdad de los sujetos. Así, en tanto cada persona es un fin en sí mismo, la importante restricción que supone vivir en situaciones de pobreza y exclusión social para el desarrollo de cada vida puede leerse como una vulneración multidimensional de derechos humanos.

Según Feinberg (1979: 31), dañamos a un hombre o a una mujer cuando le negamos o le quitamos algo que necesita. La pobreza y la exclusión social son condiciones que impiden que se satisfagan las necesidades básicas de las personas y que participen plenamente en la sociedad. Lesiona a las personas no solo por las carencias materiales que implica, sino porque limita las posibilidades de desarrollo de sus capacidades humanas básicas (Sen y Nussbaum, 1993). Dieterlen, por su parte, señala que: “la pobreza disminuye la posibilidad de las personas de ejercer su racionalidad, su voluntad, de plantearse fines y de buscar los medios más adecuados para llevarlos a cabo” (2003: 48). En palabras de Margalit, una sociedad que permite que existan casos de pobreza extrema es una sociedad que humilla, y que, por lo tanto, no es “decente” (1997: 71).

El aspecto ético es relevante a la hora de entender la autonomía de los individuos y sus posibilidades de elección y participación, y una aproximación de derechos humanos al problema de la pobreza tiene como base este principio. Desde este enfoque, los bienes y recursos de tipo económico no serían fines en sí mismos sino medios para alcanzar una vida digna y una sociedad justa, en la cual prime el respeto por y entre las personas, y se expandan los niveles de autonomía y libertad para poder elegir el curso de la propia vida (Dieterlen, 2003). Las personas en situación de pobreza no solo tienen necesidades de distinto tipo sino que son titulares de derechos que les deberían habilitar para alcanzar una vida digna. Esta aproximación supera la mirada exclusivamente economicista, y recupera una perspectiva ética acerca de las personas. Modifica la relación de la ciudadanía frente al Estado, al reconocer a las ciudadanas y ciudadanos empobrecidos la potestad de reclamar por el cumplimiento del conjunto de sus

derechos:<sup>31</sup> la superación de la pobreza, a partir de esta óptica, no sería solo conveniente o funcional para el desarrollo económico, sino que constituye un imperativo moral para efectivamente alcanzar la igualdad de derechos.

Más allá de que los diversos marcos conceptuales sobre el enfoque de derechos parten de variados fundamentos políticos y filosóficos, comparten la idea de que las situaciones de pobreza y exclusión social determinan la privación de algunas libertades básicas, tanto positivas como negativas, tales como la libertad de evitar el hambre, la enfermedad, el analfabetismo;<sup>32</sup> y que la pobreza depende tanto de factores económicos como de condicionantes culturales, sociales, legales y políticos (Fraser, 1997). Si bien la pobreza está relacionada con la insuficiente disposición de recursos económicos, entre ellos los ingresos personales, por ejemplo, ello no entraña forzosamente la primacía de factores económicos como causantes de la pobreza. Ciertas prácticas culturales, así como marcos políticos y jurídicos que facilitan o promueven la discriminación contra grupos particulares, como los indígenas o minorías étnicas, actúan como mecanismos de exclu-

<sup>31</sup> Esta perspectiva subraya que el Estado tiene obligaciones para garantizar a la ciudadanía el ejercicio de derechos. De modo que el Estado no podría “justificar su incumplimiento manifestando que no tuvo intenciones de asumir una obligación jurídica sino simplemente de realizar una declaración de buena intención política” (Abramovich, 2002: 20). La definición de políticas públicas tendentes al cumplimiento de derechos, deben acompañarse con mecanismo de tutela, garantía y responsabilidad por parte de los Estados.

<sup>32</sup> Allí cobra fuerza el enfoque de las capacidades desarrollado por Sen (1985), que define a la pobreza como la ausencia o realización inadecuada de ciertas libertades básicas (tales como la libertad de evitar el hambre, la enfermedad, el analfabetismo), otorgando parte de la responsabilidad a la falta de manejo sobre los recursos necesarios para el desarrollo de estas capacidades. Considera que las oportunidades de vida de las personas se refieren a su capacidad para desenvolverse (funcionar) dentro del sistema social que le toca vivir, es decir, lo que una persona puede “hacer” [*can do*] o puede “ser” [*can be*]. La capacidad refleja la libertad para escoger entre diferentes maneras de vivir, resultando el acceso a determinados bienes sociales un aspecto clave en dicha elección.

sión social que causan o contribuyen a causar pobreza en la línea de la subordinación de estatus.<sup>33</sup>

El debate parte precisamente por destacar que con la utilización del término exclusión, se da a entender que los afectados por los problemas sociales están fuera de la sociedad, cuando la realidad es que su situación se explica principalmente porque son alcanzados por la dinámica social. Además, se entiende que de esta forma se puede construir una imagen que representa a la sociedad dividida en dos polos, como así también que solo existiría un atributo que marcaría la línea divisoria. Por el contrario, las divisiones sociales son más difusas y también son variados los atributos que definen la situación de cada persona. Con base en estos argumentos, se propone que en lugar de pensar en una fuerza expulsora que excluye, el problema debería pensarse como un reflejo centrífugo, asimismo se propone, como analizaremos en páginas posteriores, el concepto de “incidencia política”. Este concepto pretende dar cuenta del proceso planificado de la ciudadanía para influir en la esfera pública (Ballón, 2007: 12). Es decir, no se trata de asistencia, sino de buscar la incidencia política de las personas en un régimen común con los demás miembros de la sociedad.

<sup>33</sup> Véase, en tal sentido, *Summary of the Draft Guidelines on A Human Rights Approach to Poverty Reduction*, 2004. En igual sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “La pobreza extrema constituye una violación generalizada a todos los derechos humanos, tanto civiles y políticos como sociales, económicos y culturales. Los requerimientos del derecho humano a una vida digna trascienden los contenidos igualmente fundamentales del derecho a no ser ejecutado arbitrariamente, del derecho a la integridad personal, del derecho a la libertad personal, de los derechos relacionados con la democracia representativa y de los demás derechos civiles y políticos. Además de destinar recursos públicos por un monto suficiente para los derechos sociales y económicos, los Estados deben velar por un uso apropiado de esos recursos. La experiencia demuestra que la pobreza extrema puede afectar seriamente la institucionalidad democrática, pues constituye una desnaturalización de la democracia y hace ilusoria la participación ciudadana, el acceso a la justicia y el disfrute efectivo, en general, de los derechos humanos” (CIDH, 2000: 17).

Al introducir el concepto de incidencia política se procura cambiar la lógica asistencialista pública, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino ciudadanos y ciudadanas con derecho a participar para demandar determinadas prestaciones y conductas, así como la satisfacción de sus derechos fundamentales: “Un ciudadano significa además de ser un portador de derechos y deberes, un portador del derecho a opinar para determinar las políticas del Estado, tener el derecho de influir sobre la actividad del Estado y de participar en la definición y la administración de la ley que el Estado debe proteger” (Bauman, 1990: 165). Las acciones que se emprendan en este campo no son consideradas solamente como el cumplimiento de mandatos morales o políticos, sino como la vía escogida para dar cumplimiento a las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles, impuestas por los tratados de derechos humanos.<sup>34</sup> Este punto es importante destacar: en materia de derechos humanos, el Estado es el principal responsable de respetar, proteger y promoverlos, pues es este el que ratifica los tratados internacionales y asume sus obligaciones.<sup>35</sup> Sin embargo, los ordenamientos internacionales y nacionales aseguran un papel preponderante a la ciudadanía en la vigilancia de los derechos humanos. Los derechos humanos enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) reflejan una visión de ciudadanía ligada a valores de igualdad y libertad.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Confrontar artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al referirse a la participación de las personas en la dirección de asuntos públicos.

<sup>35</sup> Tal y como se establece en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948): “Considerando que los Estados miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre”.

<sup>36</sup> “Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a

El principio de igualdad genera ciudadanos, y el de libertad promueve el ejercicio de la ciudadanía. Bajo este marco, mujeres y hombres en su calidad de ciudadanos iguales y libres, conscientes e informados de sus derechos humanos, actuarán políticamente hacia acuerdos comunes. La visión de ciudadanía que se desprende de la Declaración provoca la aparición del ciudadano político interesado en modificar la correlación de fuerzas (sociedad-Estado), en cuanto atiende a los derechos humanos como discurso legítimo para la causa.<sup>37</sup>

En este sentido, pensar en derechos como condición de ciudadanía supone considerar su carácter multidimensional: civil, político, económico, social y cultural.<sup>38</sup> Dicho de otro modo, si los ciudadanos son individuos con derechos políticos, se abarca solo un conjunto de derechos humanos.<sup>39</sup> Por tanto, resulta más

tal discriminación [...] Artículo 29. 1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que solo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad. 2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”.

<sup>37</sup> El artículo 21 de la Declaración expresa: “1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

<sup>38</sup> La ciudadanía surge como una construcción histórica, colectiva y con especificidad política, resultado de experiencias donde el disenso ha sido el motor del avance de ideas sociales. Bajo esta perspectiva, la ciudadanía es una atribución política que implica un proceso de lucha social históricamente dado y comprobado, y expresa la desconcentración de los atributos políticos del Estado. La ciudadanía aparece como “un ámbito de creación jurídica que iguala a las personas a pesar de sus diferencias: por un lado, está el individuo hecho ciudadano por una disposición jurídica; por el otro, el ciudadano que lucha por hacer cumplir las aspiraciones contenidas en sus derechos” (González Luna, 2002: 95).

<sup>39</sup> De acuerdo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), estos derechos incluyen: equidad procesal en la ley; protección por motivos de sexo, religiosas, raciales u otras formas de discriminación; libertad de creencia, expresión, asociación, libertad de prensa, celebración de asambleas. Tales

convinciente contemplar la ciudadanía como el “derecho a tener derechos”, y esto significa “pertenecer a algún tipo de comunidad organizada” (Arendt, 1998: 375). De esta manera, los derechos humanos aparecen como aspiraciones de la ciudadanía.

El marco de aislamiento social en el que se instala la exclusión, caracterizada por la pérdida de referencias de ciudadanía, reconoce sin embargo un canal de comunicación con la sociedad que nos permite aún registrarlos —aunque con limitaciones— como “ciudadanos”.<sup>40</sup> En el marco de la democracia, los excluidos tienen derechos políticos, gozan de la igualdad de derechos aunque permanezcan “afuera” de la sociedad.

En líneas generales, el enfoque de derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que son titulares de derechos (Comisión Europea, 1994). No solamente es afirmar y corregir un problema exclusivamente cuantitativo como es el combate a la pobreza, sino un problema de tipo cualitativo: el reconocimiento de la legítima participación e incidencia política de los grupos excluidos, como ciudadanas y ciudadanos con derechos en mecanismos de participación y representación política, como pueden ser los consejos económicos y sociales (Montalvo Correa, 2005).<sup>41</sup>

derechos han sido traducidos jurídicamente en diversas Constituciones políticas (como es el caso de México), en garantías individuales.

<sup>40</sup> Desde el punto de vista estrictamente técnico jurídico, la utilización de la noción de ciudadanía como punto de referencia o centro de imputación de derechos humanos, resulta cuestionable. Los derechos humanos no son del ciudadano, sino de la persona: “Si los derechos humanos son los esenciales a la persona humana como tal, mal puede limitarse su titularidad a los ciudadanos [...] La ciudadanía, que restringe su espectro al Estado nacional, es insuficiente para dar cuenta de esta extensión universal de los derechos humanos” (Ermida Uriarte, 2006: 3).

<sup>41</sup> Como analizaremos en el siguiente capítulo, los consejos económicos y sociales permiten que los ciudadanos y ciudadanas participen en el sistema político, no solo mediante la emisión de su voto en las elecciones, sino también a través de las organizaciones que representan sus intereses socioeconómicos. Es decir, los consejos cumplen una función de complementar la representación

## Principios subyacentes de los derechos humanos en las políticas públicas de combate a la pobreza

El presente apartado tiene como finalidad analizar qué principios subyacentes de los derechos humanos en las políticas públicas de combate a la pobreza nos sirven como criterios que orienten los trabajos del Consejo Económico y Social de México, en materias socioeconómicas del Estado relacionadas con la lucha contra la pobreza y exclusión social, a modo de justificar la incidencia política del organismo en estos procesos.<sup>42</sup>

En principio, el cuerpo de reglas, estándares y principios que componen el ámbito de los derechos humanos ha fijado con mayor claridad no solo las obligaciones negativas del Estado sino también un cúmulo de obligaciones positivas (Abramovich y Pautassi, 2006: 9). Esto significa que se ha definido con mayor precisión no solo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer en orden a lograr la plena realización de los derechos civiles, políticos y también económicos, sociales y culturales.<sup>43</sup> Para Abramovich (2004) no hay una asociación unívoca y excluyente entre derechos económicos, sociales y culturales, sino considerar la pertinencia y la necesidad de vincular la promoción y respeto de derechos civiles y políticos: “los derechos no restringen el contenido de las polí-

popular de los parlamentos mediante la representación de intereses de la sociedad civil organizada (Montalvo Correa, 2005).

<sup>42</sup> Como se ha mencionado, existen diversas competencias de los consejos económicos y sociales que justifican su función consultiva hacia los gobiernos, como son la emisión de dictámenes, informes y memorias (De Vega, 1993; Montalvo Correa, 2005).

<sup>43</sup> No resulta difícil descubrir, cuando se observa la estructura de estos derechos, la existencia concomitante de obligaciones de no hacer: el derecho a la salud conlleva la obligación estatal de no dañar la salud; el derecho a la educación supone la obligación de no empeorar la educación; el derecho a la preservación del patrimonio cultural implica la obligación de no destruir el patrimonio cultural. Es por ello que muchas de las acciones tendentes a la aplicación judicial de los derechos económicos, sociales y culturales se dirigen a corregir la actividad estatal, cuando esta incumple con obligaciones de no hacer.

ticas, pero sí pueden decirnos algunas cosas sobre su orientación general y nos brindan un marco de conceptos que debe guiar su formulación y su implementación” (2004: 8). En tal sentido, los derechos humanos no son pensados tan solo como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de Naciones Unidas, señala que “la titularidad de los derechos debe guiar las políticas públicas. Se trata de orientar el desarrollo conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, plasmado en acuerdos vinculantes, tanto nacionales como internacionales. Esto exige a su vez un contrato o pacto social que debe materializarse políticamente tanto en la legislación como en políticas públicas” (CEPAL, 2006: 14). Agrega que resulta fundamental contar con organismos del Estado que sean competentes política y técnicamente, “a fin de que los derechos sean más exigibles, es decir que se garantice la existencia de mecanismos jurídicos y de política pública para que las personas puedan exigir la titularidad de sus derechos” (CEPAL, 2006: 14).

A grandes rasgos, el enfoque de derechos humanos conlleva implicaciones a la hora de diseñar e implementar políticas públicas de lucha contra la pobreza. Si la pobreza no constituye exclusivamente una privación de índole económica sino también de reconocimiento,<sup>44</sup> las políticas que busquen erradicarla deberán ofrecer medios para eliminar barreras de acceso a los derechos, de modo que permitan fomentar la participación y autonomía como formas de establecer planes de vida propios (Draft Guidelines: a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies, 2002).

<sup>44</sup> Como hemos señalado, se relaciona directamente con la disparidad entre los agentes sociales activamente participativos y aquellos a quienes se ha excluido.

En Summary of the Draft Guideliness on a Human Rights Approach to Poverty Reduction (2004: 6) se señalan dos diferentes formas en que los derechos humanos pueden ser pertinentes en las estrategias de desarrollo o reducción de la pobreza: la constitutiva y la instrumental. Algunos derechos tienen pertinencia constitutiva cuando corresponden a las capacidades consideradas básicas por una sociedad determinada, y si su falta de cumplimiento obedece a la disposición insuficiente de recursos económicos; por ejemplo: el derecho a la alimentación<sup>45</sup> o salud.<sup>46</sup> Otros derechos tienen pertinencia instrumental por facilitar procesos sociales de consulta y evaluación, indispensables para la definición de cualquier política o estrategia de reducción de la pobreza, tales como el derecho a la participación,<sup>47</sup> o bien, el de la información.<sup>48</sup>

Un punto común en los diferentes marcos conceptuales expuestos es la adopción del principio de interdependencia entre los derechos civiles y políticos, y los derechos económicos, sociales y culturales. Los derechos a considerar y las prioridades se definen, por lo general, en función de las diversas estrategias de desarrollo, y sin considerar *a priori* la preeminencia de ninguna categoría de derechos por sobre la otra. No existe una única “receta” para el modelo de desarrollo, pero sí existe un mínimo irrenunciable y obligatorio de derechos a ser incorporados en dicha estrategia. De igual manera, solo con políticas de corte universal se garantizan mínimos comunes irrenunciables, que a la vez promueven mejores garantías de igualdad y no discriminación (Sum-

<sup>45</sup> Artículo 25-I de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

<sup>46</sup> Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)

<sup>47</sup> Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>48</sup> Artículos 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1998) y 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

mary of the Draft Guideliness on a Human Rights Approach to Poverty Reduction, 2004). Los tratados de derechos humanos y su interpretación por los órganos internacionales brindan un marco explícito, claro, reconocido por todos los países, y además “con una fuerte legitimidad social y política, que puede mejorar el grado de eficacia de las estrategias de desarrollo, así como la posibilidad de articulación de actores estatales y no estatales en el escenario local, nacional e internacional” (Abramovich y Pautassi, 2009: 25).

El principal aporte que deben ofrecer las estrategias de desarrollo y el proceso de formulación de políticas sociales, reside en la vinculación de los derechos con la “entrega de poder” a los sectores empobrecidos, y el fortalecimiento de los mecanismos de responsabilidad, a partir del uso de la infraestructura institucional internacional y nacional que sostiene el campo de los derechos humanos. En opinión de Gómez Isa (2002: 4): “Muchas veces son las estructuras políticas, sociales, económicas, culturales... a nivel interno y en la esfera internacional, las que se esconden detrás de gravísimas violaciones de los derechos humanos”, por tanto, para que los derechos humanos sean realmente efectivos es necesario contar con cambios estructurales tanto nacionales como internacionales. Lo anterior se encuentra dispuesto en el artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual expresa que: “Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”. Es decir, no basta con reconocer, incluso constitucionalmente, los derechos humanos, es imperante que los Estados comiencen a implementar proyectos en los cuales efectivamente se reproduzcan condiciones adecuadas para el acceso a los bienes básicos que cada individuo necesita para asegurar un nivel de vida digno, que los Estados mismos creen instituciones que se encarguen de prestar servicios para suplir las necesidades de los individuos, y que la comunidad internacional se compro-

meta política, social y económicamente con el sostenimiento y la viabilidad de dichas instituciones.<sup>49</sup>

Consideramos que el enfoque de derechos humanos apunta esencialmente a ese otorgamiento de poder por la vía del reconocimiento de derechos. Una vez introducida esta perspectiva en el contexto de la adopción de políticas, el punto de partida utilizado para la formulación de una política no consiste en solo reconocer la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades no cubiertas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas de parte de otros, y por consiguiente al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad. Es decir, se procura cambiar la lógica de la relación entre el Estado (o los prestadores de bienes y servicios) y aquellos que se benefician con las políticas. No se trata solo de personas con necesidades que reciben beneficios asistenciales o prestaciones fruto de la discrecionalidad, sino titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos (Alsop y Norton, 2004).

- Igualdad, participación, capacidad organizacional y rendición de cuentas como estrategias para el desarrollo y reducción de la pobreza

Para el Summary of the Draft Guideliness on a Human Rights Approach to Poverty Reduction (2004), algunos de los

<sup>49</sup> Tal como establece el artículo 5 de la Declaración de Viena adoptada en la Conferencia de Derechos Humanos (1993): “Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”.

principios subyacentes al marco de derechos humanos permiten vincular imperativos morales a las políticas sociales dirigidas a combatir la pobreza y la exclusión social:

1) Igualdad y no discriminación: constituyen elementos fundamentales del derecho internacional de derechos humanos,<sup>50</sup> y resultan relevantes en el diseño, implementación y análisis de las políticas de superación de pobreza y exclusión social. La pobreza constituye una causa de discriminación, pues detenta menores posibilidades de acceso a recursos sociales, económicos e institucionales para acceder a servicios fundamentales (educación, salud, justicia, vivienda), por tanto, toda política social deberá contemplar las siguientes premisas: a) trato igualitario a sus destinatarios; b) adopción de medidas de inclusión; c) al derivarse criterios de distribución del presupuesto y gasto social, orientar recursos públicos bajo principios de justicia distributiva (Abramovich, 2004).

El principio de inclusión que suele regir políticas de desarrollo, puede resultar enriquecido al vincularse con los estándares legales sobre “igualdad y no discriminación” (Summary..., 2004: 14). No solo se requiere del Estado una obligación de no discriminar, sino también en algunos casos la adopción de acciones positivas para garantizar la inclusión de grupos o sectores de la población tradicionalmente discriminados, y se presume en cierta medida el carácter discriminatorio de una medida restrictiva o de una polí-

<sup>50</sup> Por ejemplo, en los dos pactos de derechos humanos (1966); la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, (1963); la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (1967); la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder (1986); el Convenio Número 100 relativo a la Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor, Ginebra (1951), etcétera.

tica que establece diferencias de trato basadas en cuestiones étnicas o de sexo.

Otro valioso aporte se desprende del artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) el cual leído a la luz del deber de garantía de los Estados respecto a los derechos de la Convención, no solo exige no implementar políticas y medidas discriminatorias, sino “proteger frente a prácticas y conductas discriminatorias” que pudieran desplegar agentes públicos o actores no estatales.<sup>51</sup> Este último punto extiende considerablemente las obligaciones de los Estados en relación con la tutela del principio de igualdad ante la ley, imponiendo un claro rumbo que obliga a formular políticas preventivas, sobre todo frente a prácticas extendidas o situaciones estructurales de discriminación, aun cuando provengan de particulares.

Por lo demás, una de las principales obligaciones de los Estados es la determinación de cuáles son los grupos que requieren atención prioritaria o especial en un determinado momento histórico en el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, y la incorporación de medidas concretas de protección de esos grupos o sectores en sus planes de acción.<sup>52</sup> De manera que, además de la identificación de los sectores tradicionalmente discriminados en el acceso a determinados derechos, es necesario que el Estado defina, con carácter previo a la formulación de sus planes o políticas en el área social, cuáles son los sectores que requieren una atención prioritaria al momento de formular sus políticas (por ejemplo, los habitantes de determinada área

<sup>51</sup> “Artículo 24. Igualdad ante la Ley. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

<sup>52</sup> Así lo ha establecido, por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU respecto a varios derechos, en especial sobre el derecho a la vivienda (OG número 4, punto 13) y a la salud pública (OG número 14, puntos 43 f y 53).

geográfica), y fije medidas para compensarlos o afirmar sus derechos.

La obligación del Estado de adoptar medidas positivas para resguardar el ejercicio de derechos sociales tiene importantes derivaciones, por ejemplo, en cuanto al tipo de información estadística que el Estado debe producir (Abramovich y Pautassi, 2009: 41). La producción de información debidamente desagregada para determinar estos sectores desaventajados o postergados en el ejercicio de derechos, desde esta perspectiva, no es solo un medio para garantizar la efectividad de una política pública, sino una obligación indispensable para que el Estado pueda cumplir con su deber de brindar a estos sectores atención especial y prioritaria.<sup>53</sup> Asimismo, constituye un factor clave en dirección a los indicadores incorporados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2000).<sup>54</sup>

2) Participación: una de las características más importantes del enfoque de derechos humanos en las estrategias de

<sup>53</sup> Como señala el documento *Realising Human Rights for Poor People* (2000: 29) “en la mayoría de los países en desarrollo, la información desagregada relativa a pobreza no suele estar disponible con base en la condición social, religión, etnia o al lugar de residencia. Cuando la información ha sido revelada, los gobiernos deberían buscar hacerla ampliamente accesible. Los países más pobres pueden tener mínima capacidad de revelar información estadística. Esto hace mucho más difícil al gobierno y a los ciudadanos identificar en qué medida la imposibilidad de la población de ejercer sus derechos puede estar asociada con procesos de exclusión social e inequidades estructurales. En algunos casos, hay información separada sobre hombres y mujeres, pero en el presente, la sistemática recolección de información en los países en desarrollo sobre la base de otras diferencias sociales no es posible. Este déficit de información podría ser parcialmente superado si las instituciones nacionales de estadística desarrollan e implementan procesos de búsqueda de información, orientados a indicar el alcance con el cual diferentes sectores de la población están crecientemente gozando de sus derechos”: [http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/tsp\\_human.pdf](http://www.dfid.gov.uk/Pubs/files/tsp_human.pdf).

<sup>54</sup> Refiriéndonos a los indicadores señalados en el objetivo 8 (“Fomentar una asociación mundial para el desarrollo”), como son “atender las necesidades especiales de los países menos adelantados, de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo”.

reducción de la pobreza es que estas deben ser participativas por naturaleza. Una participación activa e informada de los grupos más vulnerables en las etapas de formulación, ejecución y seguimiento de una estrategia de reducción de la pobreza es imperativa porque el marco internacional de derechos humanos demanda la participación de las personas en la dirección de asuntos públicos.<sup>55</sup>

La participación puede ser diversa. No siempre se tiene la voluntad de participar directamente en los debates políticos, a razón de ser una acción emprendida voluntariamente. Algunos se hallarán más susceptibles a la participación directa, otros a la participación indirecta, o bien, representativa.

Para que la genuina participación sea posible, las ciudadanas y ciudadanos en condiciones de pobreza deben estar “empoderados” (*empowered*) para reclamar sus derechos y para participar en el proceso de toma de decisiones: “El proceso de empoderamiento puede ser complejo y lento debido a las asimetrías de poder que existen en muchas sociedades” (Abramovich, 2004: 15).<sup>56</sup>

Bajo la lectura de los derechos humanos, la creación de un entorno que empodere a los empobrecidos a través de la participación, se encuentra supeditado al cumplimiento de derechos civiles y políticos: derecho a la información, libertad de expresión, asociación, acceso a la justicia y el derecho de participar en la conducción de asuntos públicos.<sup>57</sup> Dado que la participación y el “empoderamiento” no

<sup>55</sup> Con base en lo señalado en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

<sup>56</sup> Las organizaciones de la sociedad civil han sido, en un primer momento, agentes que han coadyuvado al “empoderamiento” de los grupos menos favorecidos.

<sup>57</sup> Artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

pueden ser posibles sin la realización de estos derechos, las medidas para garantizarlos deben formar parte de las estrategias de reducción de la pobreza en el enfoque de derechos humanos. En otras palabras, un enfoque de derechos humanos en el combate a la pobreza tiene que reconocer la interdependencia entre los derechos económicos, sociales y culturales, con los civiles y políticos.

3) Progresividad y no regresividad de los derechos humanos: la satisfacción de la mayoría de los derechos humanos se encuentra limitada debido a la disponibilidad de recursos, y como el límite no puede ser eliminado de manera inmediata, el marco jurídico internacional de derechos humanos permite la realización progresiva de los derechos.<sup>58</sup> El enfoque de derechos humanos en la reducción de la pobreza es coherente con el reconocimiento de que esta se encuentra muy arraigada en muchas sociedades, por tanto, no es realista esperar que su eliminación sea inmediata. Los principios de progresividad y no regresividad ponen en juego la cuestión de la justicia en la distribución de recursos que son escasos.<sup>59</sup>

En el plano de las obligaciones estatales, el principio de progresividad y de no regresividad llama a adoptar medidas utilizando el máximo de los recursos disponibles, y ampliando los alcances de la obligación que posee el Estado de mejorar progresivamente las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.<sup>60</sup> En esta

<sup>58</sup> Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).

<sup>59</sup> Como refiere el informe *Abolishing Poverty through the International Human Rights Framework: a Comprehensive Strategy* (2004): “la cuestión del imperativo moral de abolir la pobreza genera problemas fundamentales relacionados con cómo y con qué velocidad es moralmente aceptable institucionalizar un nuevo orden para obtener los objetivos deseados”.

<sup>60</sup> Artículo 21 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

dirección, de acuerdo con el informe Draft Guidelines: a Human Rights Approach to Poverty Reduction Strategies (2002), habría al menos tres condiciones para orientar el comportamiento del Estado en relación con la progresividad de los derechos:

a) Tomar acciones inmediatas para satisfacer todo derecho que no dependa de la disposición de recursos.

b) Priorizar operaciones fiscales de modo que coadyuven a la reducción de la pobreza.

c) Desarrollar planes que vislumbren límites de tiempo para la realización progresiva de superación de la pobreza.

Estas tres condiciones, según el Draft Guidelines... (2002: 14) pueden dar respuestas oportunas para ampliar el acceso a bienes y servicios que no requieren de erogaciones adicionales a las que realiza el Estado, como también priorizar la reducción de la pobreza y el trabajo planificado hacia su superación. Se coloca en el terreno de las decisiones políticas la planificación y administración de recursos a fin de superar la pobreza.

4) monitoreo y rendición de cuentas: una de las principales cuestiones para explorar la potencialidad de la relación entre derecho y políticas sociales está en los mecanismos de rendición de cuentas, pues la lógica de los derechos implica necesariamente mecanismos de exigibilidad que contribuyan a reforzar los espacios de fiscalización y control de las políticas, los servicios públicos y las acciones de los gobiernos, así como de los demás actores sociales involucrados en las estrategias de desarrollo (Abramovich y Pautassi, 2009: 44).

Los derechos implican deberes y demandan responsabilidad para que los portadores de obligaciones en su cuidado puedan rendir cuentas por acciones u omisiones. Si entendemos que la pobreza es una indicación de que uno o algunos actores han desatendido sus deberes, el Estado

es el mayor portador de obligaciones dentro de su jurisdicción, pero la comunidad internacional también posee responsabilidades en su erradicación (Pogge, 2005a). De esta manera, el proceso de monitoreo y rendición de cuentas debe incluir no solo a los Estados sino también a los actores globales (Summary of the Draft Guidelines on a Human Rights Approach to Poverty Reduction, 2004).

Cuando hablamos de mecanismos de exigibilidad de los derechos no nos referimos exclusivamente a los sistemas de administración de justicia, aun cuando estos tengan un rol de importancia, sino que incorporamos en el concepto los espacios de reclamo para usuarios y consumidores, las instancias de control político en los parlamentos, las instituciones especializadas que resguardan derechos fundamentales —como las defensorías del pueblo, oficinas de protección de consumidores y defensa de la competencia—, la posibilidad que los propios destinatarios de políticas y programas sociales puedan asentar reclamos y reclamar judicialmente (inciso). De igual manera, la idoneidad de los diversos mecanismos para fiscalizar y exigir el respeto de derechos por las políticas públicas no obedece tan solo a una cuestión de diseño institucional, sino que está ligada a la apropiación por las organizaciones sociales, y al desarrollo de actores en la sociedad civil con vocación y recursos para utilizarlos (Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, 2003).

El reconocimiento de que esas políticas y servicios responden al cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales, conduce a reconocer la necesidad de contar con mecanismos adecuados y efectivos de reclamo de estos derechos de índole individual y colectiva. Nuestra tesis considera que este es un tema central para fortalecer el acceso a la jurisdicción y la participación social en la fiscalización de las políticas estatales. La participación ciudadana como

ejercicio de incidencia política, puede actuar como vía para la observancia social de políticas, y al mismo tiempo sirve para activar procesos de rendición de cuentas y sistemas de freno y contrapeso entre los mismos órganos del Estado. En estas acciones, organizaciones ambientales, de consumidores, pueblos indígenas, organizaciones de mujeres y de derechos humanos, pueden incidir a través de la actuación de mecanismos de participación, como pueden ser los consejos económicos y sociales en la orientación de políticas sociales.

A esta altura del análisis hemos podido presentar fundamentos acerca de cómo se trazan puentes y relaciones entre el campo de los derechos humanos y los principios que suelen orientar o guiar las políticas sociales, económicas y estrategias de combate a la pobreza. El potencial encuentro entre estos ámbitos dependerá, en gran medida, de la decisión de cambiar la lógica de formulación de ciertas políticas públicas y sus niveles de universalidad, transparencia y fiscalización.

Sin embargo, en este potencial encuentro también será fundamental el rol que puedan jugar órganos consultivos de participación y representación de la sociedad civil organizada, como son los consejos económicos y sociales, “cuya finalidad es orientar las políticas públicas en materias sociolaborales y/o económicas” (Montalvo Correa, 2005: 2), como pueden ser las relacionadas al combate a la pobreza y exclusión social. En este sentido, los principios enunciados en este apartado fijan estándares precisos que sirven de guías para los acuerdos y opiniones del Consejo Económico y Social de México, de modo que puedan servirle al Estado mexicano como marco para la definición, implementación y evaluación de sus políticas públicas sociales. Esta lógica es complementaria, pues permitiría facilitar la observancia de esas políticas por la sociedad civil organizada representada al interior del organismo, sobre todo por los sectores más vulnerables y excluidos, a fin de que, en este proceso, se busque incidir en quienes toman las decisiones.

Como se ha mencionado, existen diversos instrumentos jurídicos que hacen posible manifestar la voluntad y parecer de los consejos en materias socioeconómicas y laborales, como son los informes, dictámenes y memorias, y que sirven para reforzar su presencia e incidencia política con el conjunto del sistema (Montalvo Correa, 2005); en este sentido, los principios subyacentes de derechos humanos en políticas públicas para el combate a la pobreza pueden ser bases para las consultas y opiniones del Consejo mexicano, precisamente porque puede convertirse en un atento observador y voz de alarma de realidades desfavorables. Es decir, estos criterios permiten justificar una función revisora sobre las normas y principios generales que directa o indirectamente refieren a los estándares de derechos y a principios como son: a) igualdad y no discriminación: es decir, como principios aplicables a, por ejemplo, el estudio y revisión sobre el trato igualitario y no discriminatorio a destinatarios y beneficiarios de programas sociales destinados a combatir la pobreza en México, como Progres-Oportunidades, en la dirección de promover sociedades más equitativas;<sup>61</sup> b) participación e inclusión: a través, por ejemplo, de una revisión de estándares participativos de la población desaventajada en estos programas sociales;<sup>62</sup> c) monitoreo y rendición de cuentas: como expresión de opiniones sobre el impacto socioeconómico de la puesta en marcha de presupuestos y de esta manera, participación consultiva y planifica-

<sup>61</sup> El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, entre otras cosas, que los recursos económicos que dispongan los estados y los municipios se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y que serán evaluados por instancias técnicas.

<sup>62</sup> Progres-Oportunidades se apoya en el reconocimiento de que los hogares en condiciones de pobreza deben desempeñar un papel más significativo en la superación de sus condiciones de vida: “con ese fin se les concedió a los hogares mayor libertad para decidir cómo debían gastar sus transferencias de ingresos, pero también mayor responsabilidad al exigirles que realizaran las actuaciones necesarias para obtener las transferencias y operatividad del programa” (Levy, 2009: 41).

dora que vislumbre la realización progresiva de erradicación de la pobreza,<sup>63</sup> entre otras.

Bajo esta estrategia, el cambio en la lógica de las políticas públicas implicaría tomar en cuenta la opinión de mecanismos de participación concretos, como es el caso del Consejo que pretendemos fundamentar, pues puede concebirse como observador implícito del cumplimiento de estándares mínimos en materia de derechos humanos en políticas estatales; directamente relacionados con el cumplimiento de las obligaciones que el Estado mexicano ha asumido voluntariamente, esto es, de asegurar el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales, establecidos y reconocidos en los instrumentos internacionales y en la legislación interna del país.

### 3. *Empoderamiento e incidencia política de grupos vulnerables y excluidos*

Como se ha apuntado en los apartados anteriores, los conceptos de pobreza y exclusión social guardan una estrecha relación con los de ciudadanía y derechos humanos: las personas empobrecidas no pueden disfrutar de sus derechos a la educación, a la salud, a la alimentación porque no están a su alcance. Y la pobreza afecta todos los derechos humanos como es, por ejemplo, la participación en la vida pública y su capacidad para influir en las políticas que los afectan. Así, en los consecuentes bloques temáticos se abordará la participación y el diálogo social como estrategias clave que permitan el empoderamiento de ciudadanas y ciudadanos excluidos de las deliberaciones públicas que afectan directa o indirectamente su condición de vida. Por ello, en

<sup>63</sup> En este sentido, en el artículo 7.1.1.a de la Ley que crea el Consejo Económico y Social de España (1991) se señala explícitamente la excepción de su función consultiva en el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, De Vega (1993: 182) expresa que al Consejo no se le impide manifestar su opinión sobre el impacto del presupuesto en materias socioeconómicas y laborales, mediante sus informes y memorias.

primer lugar, se expondrán diversas conceptualizaciones del término “participación”, presentando escalas, grados y formas por las que se presenta, haciendo hincapié de la participación ciudadana. Finalmente, reflexionamos sobre los conceptos de empoderamiento como el nivel más elevado de la participación y la incidencia política, entendida como ejercicio consensual de la ciudadanía dirigido a influir en las decisiones públicas.

En términos generales, este apartado pretende dar cuenta de criterios generales que fundamenten la incidencia política de grupos desprotegidos y excluidos de México, en una plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación entre los representantes de intereses sociales y económicos como es el Consejo Económico y Social.<sup>64</sup> Nuestros objetivos son, pues, definir: a) bajo qué criterios y/o condiciones se debe llevar a cabo la participación de colectivos tradicionalmente excluidos de las deliberaciones públicas en el organismo de participación ciudadana que pretendemos formular; b) qué claves estratégicas de empoderamiento resultan indispensables para facilitar el acceso e involucramiento de estos grupos a dicho centro deliberativo, y por tanto, que permitan el desarrollo de habilidades en función de las competencias propias de estos organismos; y finalmente, c) bajo qué fundamentos se justifica la incidencia política de ciudadanas y ciudadanos en condiciones de vulnerabilidad económica y social en un espacio que les permita influir en políticas públicas dirigidas a revertir sus condiciones.

#### *A. Ambigüedad de la participación*

La Real Academia de la Lengua (2001) define la palabra “participar” como: 1) tomar parte de algo; 2) recibir una parte de

<sup>64</sup> Los consejos económicos y sociales son concebidos como foros permanentes de diálogo social, como instituciones que permiten coordinar y organizar los distintos intereses económicos y sociales, y como puente entre estos y los gobiernos (De Vega, 1993), y de ese modo, participan en la elevación de la competitividad económica, el desarrollo y la cohesión social (Montalvo Correa, 2005).

algo; 3) compartir, tener las mismas opiniones, ideas, etcétera, de otra persona; 4) tener parte en una sociedad o negocio o ser socio de ellos; 5) dar parte, noticias, comunicar. Ante esta multiplicidad de acepciones, el término es utilizado por gran cantidad de personas con significados diferentes. Por una parte, se usa para justificar la extensión de control del Estado y, por otra, para edificar la capacidad local e independencia. De la misma forma, es utilizado para justificar decisiones externas, así como para transferir el poder y la toma de decisiones fuera de agencias externas (Dalal-Clayton y Bass, 2002: 233).

De acuerdo con Latapí (2005) “participar” significa formar parte de, pero cuando el término se aplica a la sociedad, no se aclara con qué finalidades, en qué procesos, a nombre de qué intereses, ni con qué representación. De modo que las diferencias en su acepción, de acuerdo con el autor, radican según la perspectiva con la que se le examine: “desde la perspectiva sociológica, participar significa formar parte de un grupo social o realizar una actividad a partir de, o en nombre de ese grupo. Desde la perspectiva política, significa estar activo en los procesos de la vida democrática y también identificarse con un sistema de gobierno que se concibe como medio para alcanzar ciertos fines comunes” (2005: 9 y 10).

Así se observa que la definición de participación resulta amplia y ambigua, pues, como señala Domínguez (2003:7): “depende en gran medida del modelo de sociedad y de democracia del cual se parte y cómo se conciben las relaciones de poder, así como del nivel de análisis en que nos situemos: macro o microsocioal”. De esta forma, tanto en medios autocráticos o democráticos, y a través de organizaciones formales o informales, las estructuras y procedimientos participativos han ido evolucionando para definir y hacer frente a las necesidades colectivas (Dalal-Clayton y Bass, 2002: 232).<sup>65</sup>

<sup>65</sup> Como ejemplo de lo anterior, tenemos la asociación del concepto de participación a los movimientos de pluralismo y democracia directa surgidos

## B. *Definiciones de participación*

En la actualidad, existe una variedad de términos relacionados con la participación en donde las diferencias radican en su relativa aplicación. Bajo una línea de análisis macro podemos identificar los siguientes acercamientos: participación política, participación social, participación ciudadana y participación pública. La ciencia política se refiere a la participación “política” como una serie de prácticas, orientaciones y procesos típicos de las democracias occidentales. Sería “cualquier acción de los ciudadanos dirigida a influir en el proceso político y en sus resultados. Estas acciones pueden orientarse a la elección de los cargos públicos; a la formulación, elaboración y aplicación de políticas públicas que estos llevan a cabo, o a la acción de otros actores políticos relevantes. La participación política requiere, por tanto, de un comportamiento observable llevado a cabo en un ámbito público o colectivo por parte de un ciudadano para poder ser considerada como tal” (Anduiza y Bosch, 2004: 26).

En las definiciones sobre participación social contamos con acepciones relacionadas con el ámbito político en sociedades democráticas.<sup>66</sup> Sin embargo, Domínguez (2003: 7, 8), en su estudio sobre la participación social de la juventud cubana, la define no solo en un sentido político, sino “en su sentido más general, in-

durante el siglo pasado a expensas del modelo de administración pública directiva (*managerial model of public administration*) (Rowe y Frewer, 2004: 514).

<sup>66</sup> De acuerdo con Latapí (2005: 9, 10), el término “participar”, referido a la sociedad, puede tener cuatro significados: 1) tomar parte en la conducción de la sociedad, básicamente en la toma de decisiones de quienes la gobiernan; 2) es condición necesaria para que exista la democracia (desde el voto hasta otros procesos de involucramiento en la vida pública); en este sentido, es el denominador común de varias actividades que refuerzan la democracia, como escribir en la prensa, militar en un partido político u otras organizaciones, educar cívicamente a la población, etcétera; 3) en el plano abstracto, la participación es un valor objetivo, constitutivo de la convivencia democrática y plasmada en las instituciones, que inspira los comportamientos ciudadanos; 4) y por ello es también una actitud subjetiva de los ciudadanos, basada en conocimientos y vivencias, favorable a los procesos democráticos.

cluida la participación en la vida social y económica a través del estudio y el trabajo”.<sup>67</sup> Asimismo, Helly (1997), en su revisión sobre participación social de inmigrantes en Canadá, identifica la participación social como todo tipo de filiación voluntaria y activa, formal e informal en grupos fuera de la familia, la arena política y el lugar de trabajo, es decir sin relación con organizaciones políticas, voto y asociaciones profesionales.

Sobre la participación ciudadana, el significado de ciudadanía puede entenderse como un estatus o como una práctica (Jones y Gaventa, 2002: 5). El estatus parte de su definición legal que ubica a los ciudadanos como aquellas personas que tienen garantías individuales y derechos sociales reconocidos por el Estado (Álvarez y Castro, 1999: 9).<sup>68</sup> La práctica conlleva a una serie de discusiones que se pueden clasificar alrededor de: 1) derechos y obligaciones en la vida social, política y económica; 2) capacidad de agencia e identidad, y 3) relaciones de gobernanza (Jones y Gaventa, 2002: 5).

Para Borja y Castells (2001:7) la participación ciudadana es “un derecho instrumental que establece una relación entre las demandas, necesidades, aspiraciones o lo que los ciudadanos —colectiva o individualmente— consideren que son sus derechos y las políticas públicas”. Además, los autores señalan algunos aspectos convenientes de la participación ciudadana: ayuda en la definición de problemas, los cuales cada día son más específicos y proceden de grupos heterogéneos; la cooperación público-privada es un mecanismo indispensable de la gestión pública ante la multiplicidad de funciones y servicios que tiene la administración

<sup>67</sup> La participación social, de acuerdo con la autora, es “el acceso y la presencia real de los individuos y los grupos en las instituciones y organizaciones económicas, sociales y políticas de la nación y la posibilidad de intervenir en las decisiones que le conciernen no solo como beneficiarios sino también como formuladores de estas decisiones” (Domínguez 2003:8).

<sup>68</sup> “Sin embargo, en las Constituciones nacionales, como en la nuestra [la mexicana], las personas no adquieren carta de ciudadanía sino hasta determinada edad, y todavía en algunos países, el sexo, la raza o la religión son motivo de exclusión ciudadana” (Álvarez y Castro 1999: 9).

con costos crecientes y estructuras burocráticas ineficientes; los procesos de marginación y exclusión pueden ser combatidos más eficazmente combinando la actuación integral, la proximidad social y la solidaridad inmediata (1997: 300).

Álvarez y Castro (1999) distinguen la participación social respecto de la ciudadana y la comunitaria de la siguiente manera: la participación social frecuentemente se asocia a un ejercicio libre y autónomo con respecto del gobierno (y en algunos casos en contra de él). Lo contrario sucede con la participación ciudadana, en la que “los individuos —ciudadanos con derechos y obligaciones— toman parte de los asuntos públicos del Estado” (1999: 8 y 9) a partir del ejercicio de las garantías individuales y derechos sociales otorgados por el mismo.

La participación pública es definida a un nivel general, de acuerdo con Rowe y Frewer (2004: 512), como la práctica de consulta e involucramiento de miembros del público en general en la composición de la agenda, toma de decisiones y actividades que formen políticas por parte de organizaciones o instituciones responsables del desarrollo de la política. Asimismo, los autores definen la participación pública de manera más específica, como el grupo de procedimientos diseñados para consultar, involucrar e informar al público para que permita a aquellos, afectados por una decisión, tener una entrada (*input*) sobre esta. En esta definición los autores señalan que *input* es la palabra clave que diferencia los métodos participativos de otras estrategias de comunicación. Mientras que el nivel más bajo involucra la comunicación entre reguladores y el público (de arriba hacia abajo y con un flujo de información unidireccional), los niveles más altos buscan un insumo del público o la participación activa de sus representantes en el proceso de toma de decisiones (se caracteriza por el diálogo y un intercambio de información en ambos sentidos) (2000: 6 y 7).

De las anteriores definiciones se puede observar que el común denominador es el involucramiento de los individuos en ac-

tividades instrumentales o expresivas/deliberativas<sup>69</sup> (las cuales determinan cohesión o fragmentación social) tomadas en cuenta en mayor o menor grado en la formulación de políticas. La diferencia puede radicar en la naturaleza de la actividad que se realiza (política o de otra índole), y si la actividad se encuentra enmarcada en reglamentos u órganos establecidos por el mismo Estado. De esta forma, se podría concluir que la participación es un término contextual, entendiéndose de múltiples formas, ya que su significado remite a diversas circunstancias.

La presente tesis se ha situado en el marco de referencia de la participación política, ciudadana y pública, porque nos remiten a los derechos civiles y políticos de los individuos, y porque estos conceptos rescatan elementos de vital importancia bajo su enfoque como práctica, tales como la incidencia o involucramiento de hombres y mujeres que no tienen reconocidos todos sus derechos de ciudadanía.

### Escalas, grados y formas de participación

Como se ha señalado, se puede participar de maneras muy diferentes; ya sea como espectador más o menos marginal o como protagonista de relieve. Existen distintas tipologías que resaltan factores como el grado de involucramiento de la población, así como la autonomía en el proceso de toma de decisiones. A partir de ello, surgen valoraciones en la participación, por lo que en la actualidad existe una infinidad de literatura que apunta hacia estrategias y formas de participación más incluyentes y autónomas.

<sup>69</sup> Las actividades instrumentales tienen consecuencias funcionales para cierto segmento de la comunidad o para una sociedad más grande. Estas actividades son medios para una meta y los participantes logran una satisfacción con la realización de la meta. Las actividades expresivas son un fin en sí mismas y el logro de sus objetivos se restringe solo a los participantes. La diferencia entre ellos es que la participación social instrumental implica un plan para mantener o cambiar el orden social a través de la acción grupal; mientras que la expresiva se basa en el interés personal y afecta solo a este (Edwards y Booth, 1972).

Tabla 1. Escala de la participación ciudadana de Arnstein

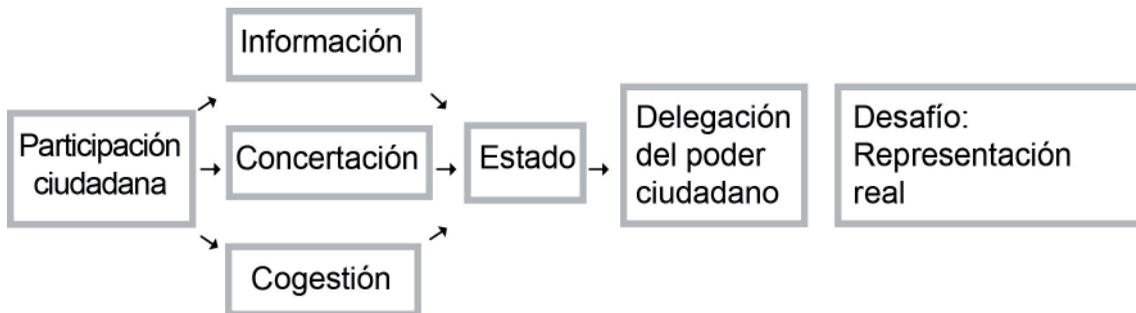
1. Manipulación	No participación
2. Terapia	
3. Información	Participación simbólica
4. Consulta	
5. Consenso	
6. Cooperación	Participación real
7. Delegación de poder	
8. Control ciudadano	

Fuente: Woltjer (2000: 23), trad. propia.

Una de las primeras tipologías es la “escalera de la participación ciudadana” de Arnstein en 1969 (tabla 1). En ella la autora distingue ocho pasos de involucramiento ciudadano en función de su extensión de poder. Los niveles del tres al cinco representan una participación simbólica mientras que del seis al ocho significan una participación real (Woljer 2000: 22 y 23).

Para Segovia (1998: 10), la participación ciudadana presenta los siguientes niveles: 1) Información. Relación unilateral del Estado a la sociedad civil o viceversa, sin que se genere retroalimentación en este proceso; 2) Concertación. Negociación que permite llegar a un acuerdo entre sociedad civil y Estado en tareas definidas y objetivos precisos; 3) Cogestión. Implica una práctica de Estado en la que comparte con la sociedad civil la toma de decisiones y las responsabilidades en la gestión del desarrollo del territorio (figura 3). La autora también diferencia entre participación individual y colectiva. Al respecto, comenta que la participación individual (plebiscitos, votaciones, etcétera) es el medio crecientemente utilizado por el Estado para conocer las demandas e involucrar a los ciudadanos, y que su emergencia puede deberse a la baja credibilidad de los individuos en sus organizaciones ocasionada por la crisis de representatividad que sufren muchas de ellas (el divorcio de sus dirigentes y sus bases) (Segovia, 1998). Sin embargo, comenta la autora que “la participación individual no reemplaza la participación colectiva, puesto que no permite superar el nivel mínimo (información). La concertación y la cogestión solo se pueden alcanzar a través de organizaciones sociales sustentadas por instancias estructuradas”. El desafío que tiene la sociedad civil, menciona, es encontrar canales de expresión y vinculación con el Estado que le garanticen un grado de representatividad real (Segovia, 1998: 10 y 11).

Esquema 3. Participación ciudadana (Segovia, 1998)



Fuente elaboración propia.

Por su parte, Deshler y Sock (1985) identifican dos niveles en la participación: 1) seudoparticipación, que a su vez se divide en domesticación (involucra información, terapia y manipulación) y asistencialismo (incluye consulta y consenso); y 2) participación genuina, que se divide en cooperación (asociacionismo y delegación de poder) y control ciudadano (empoderamiento). Cuando el control del proyecto descansa en los administradores se habla de seudoparticipación, en ella las personas están presentes para escuchar lo que ha sido planeado para ellos. La participación genuina, por otro lado, ocurre cuando las personas se empoderan para tomar el control de las acciones.

Midgley (1986: 25-27) explica la diferencia entre estos dos tipos de participación, al mencionar que la participación auténtica involucra tres criterios establecidos en la resolución del Consejo Económico y Social de la ONU de 1929: la participación requiere el involucramiento directo y democrático de las personas en: 1) la contribución al esfuerzo de desarrollo, 2) reparto equitativo de sus beneficios y 3) toma de decisiones en metas, formulación de políticas, planeación e implementación de programas económicos y sociales de desarrollo. Por otro lado, la seudoparticipación, de acuerdo con el autor, limita el involucramiento de la población en la implementación o ratificación de las decisiones, las cuales son tomadas con anterioridad por agentes externos. La participación auténtica no se impone de “arriba hacia abajo”, sino surge de “abajo hacia arriba”; es decir, desde las raíces.

Por su parte, la Asociación Internacional para la Participación Pública (2007)<sup>70</sup> (IAP2) maneja un espectro de participación pública que muestra un nivel ascendente en el impacto público (tabla 2).

<sup>70</sup> La Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) es una asociación internacional con cerca de 10,000 miembros de 27 países en la esfera pública y privada que instrumentan o participan en procesos públicos de toma de decisiones. Fue fundada en 1990 con sede en Estados Unidos (Colorado) y se dedica a mejorar la práctica de la participación pública a través de herramientas y metodologías prácticas y actividades que incluyen eventos, certificaciones, publicaciones, y asesoría en tecnologías de comunicación (IAP2, 2007).

Tabla 2. Espectro de participación pública (IAP2), 2007

	Nivel ascendente en el impacto público				
	Informar →	Consultar →	Involucrar →	Colaborar →	Empoderar
Objetivo	Brindar información balanceada y objetiva para ayudar en la comprensión del problema, alternativas, oportunidades y/o soluciones.	Obtener retroalimentación del público en el análisis, alternativas y otras decisiones.	Trabajo directo con el público durante el proceso, asegurando que sus preocupaciones y aspiraciones son entendidas y consideradas.	Asociación con el público en cada decisión, incluyendo alternativas e identificación de soluciones.	Colocar la decisión final en manos del público.
Herramientas utilizadas	Documentación Sitios web	Reuniones públicas, grupos focales, encuestas.	Talleres y debates	Comités ciudadanos, consensos, toma de decisiones participativas.	Jurados ciudadanos, delegación de decisiones.

Fuente: International Association for Public Participation (IAP2), 2007.

En este espectro se muestran diferentes formas de participación que implican grados distintos de involucramiento y responsabilidad.

En términos generales, la participación está vinculada con una concepción y una forma de ejercicio del poder desde los diferentes espacios y redes de interacciones de la vida cotidiana y su expresión en las relaciones e instituciones sociales, culturales y políticas.

Como plantea J. Rebellato, (2000: 16):

se trata de transformar estas redes y estos espacios, conformándolos como redes que dan libertad, es decir, factores que fortalecen intercambios de comunicación, capacitan en la construcción de espacio y cultura democrática, ayudan a visualizar colectivamente la situación de exclusión, permiten construir estrategias y distribuir equitativamente las responsabilidades del poder y la decisión.

### C. *Empoderamiento*

Como lo muestran algunas de estas tipologías, el empoderamiento es el grado más avanzado de participación. De acuerdo con Narayan (2002: xi), el empoderamiento en términos generales se refiere a la expansión de la libertad de elección y acción (definición similar a lo que desarrollo significa para Amartya Sen).<sup>71</sup> Bajo el contexto de reducción de la pobreza, Narayan (2002) afirma que el empoderamiento se sitúa en el plano de las relaciones institucionales, ya que para las personas empobrecidas la libertad está recortada por su carencia de voz y de poder, por lo que:

Empoderar es la expansión de bienes y capacidades de los pobres para participar en, negociar con, influir sobre, controlar y hacer responsables a las instituciones que afectan su vida. Pues-

<sup>71</sup> El desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de la libertad del hombre en general, en donde la libertad se refleja en la expansión de las capacidades de las personas para llevar el tipo de vida que valoran (Sen, 2000: 55 y 56).

to que la pobreza es multidimensional, los pobres necesitan una serie de bienes y capacidades a nivel individual (tales como salud, educación y vivienda) y a nivel colectivo (como la habilidad de organizarse y movilizarse para emprender acciones colectivas para resolver sus problemas). Empoderar a hombres y mujeres pobres implica la remoción de barreras institucionales formales e informales que les impiden emprender acciones para aumentar su bienestar —individualmente o colectivamente— y que limitan sus posibilidades de elección (2002: xi).

Groenewald y Smith (2002: 37) explican la trascendencia del empoderamiento en la participación. La participación en asuntos públicos puede dirigirse hacia dos resultados, el primero implica la participación como un sistema de transformación de sistemas, políticas o normas que han fragmentado a la sociedad (como es el caso de la pobreza y exclusión social), lo que significa que se busca el empoderamiento social. El segundo se refiere a una interpretación débil de la participación, como involucramiento, la cual hace referencia a un sistema de mantenimiento. Para los autores, a través del empoderamiento pueden tratarse las necesidades humanas de los individuos que padecen pobreza y exclusión social, pues pueden adquirirse habilidades para resolver sus problemas, y con base en un interés común, movilizarse para actuar colectivamente.

De igual manera, se considera que la sociedad civil organizada puede desempeñar un papel estratégico en la promoción del empoderamiento de las ciudadanas y ciudadanos que padecen exclusión social y en las estrategias de reducción de la pobreza.<sup>72</sup> El Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2000/2001 del Banco Mundial (2001) subraya la importancia de que todos los países asuman como propias ciertas estrategias de desarrollo, haciendo énfasis en que organizaciones de la sociedad civil participen en

<sup>72</sup> Entendemos por “sociedad civil” como el escenario en el que se reúnen las personas con el fin de velar por sus intereses comunes, no para lucrar o ejercer el poder político, sino porque algún asunto les inspira suficiente interés como para tomar medidas colectivas (Banco Mundial, 2001: 12).

la preparación, implementación y seguimiento de las mismas. Se plantean tres principios fundamentales para este proceso: 1) el desarrollo requiere asegurar que las instituciones sean receptivas a los usuarios y que respondan a ellos, sobre todo ante los empobrecidos y excluidos; 2) construcción de la capacidad de la población para que exprese sus propios puntos de vista e intereses en la formulación de políticas públicas; 3) no se puede lograr un desarrollo sostenible y justo sin eliminar los obstáculos que impiden el acceso a los servicios públicos y las instituciones (2001: 29-85).

Ahora bien, se ha señalado que para poder superar las condiciones de pobreza, un requisito indispensable es reforzar las habilidades de los actores de manera individual y colectiva. Las habilidades colectivas son de primordial importancia para poder acceder a mayores niveles de participación ciudadana. Estas habilidades pueden promoverse a través de una participación inducida: “dado que las acciones del Estado crean las condiciones en las cuales los pobres y otros actores toman decisiones” (Narayan 2002: xi). De acuerdo con Narayan (2002), la experiencia en los esfuerzos exitosos de empoderamiento muestra casi siempre cuatro elementos clave presentes, y que son aplicables para superar las condiciones de exclusión social:

1) Acceso a la información: se entiende que si los ciudadanos y las ciudadanas están informados cuentan con una mayor posibilidad de aprovechar oportunidades, lograr que se provean servicios, ejercer sus derechos, negociar y responsabilizar a actores estatales y no estatales por sus acciones. Así, la información es considerada como una vía para que los actores emprendan acciones efectivas. Según la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (2005), el desafío por el que se enfrente el acceso a la información radica en dirigir la sociedad hacia una gestión del aprendizaje, incorporando tecnologías de información y comunicación al alcance de todos los ciudadanos. Su desarrollo dependerá del desarrollo educativo y tecnológico que alcance un país. En ese sentido, apunta, “es necesario comprender la diver-

sidad y heterogeneidad de las capacidades existentes en las poblaciones y trata de adaptar los contenidos, metodologías y tecnologías promovidas por los programas y proyectos de desarrollo a estas realidades y no al revés, especialmente en los sectores más vulnerables y con poco o deficiente acceso a recursos” (2005: 16).

2) Inclusión y participación: la inclusión de grupos excluidos en la toma de decisiones es crucial para asegurar la utilización de recursos públicos considerados como “limitados” en el marco de prioridades nacionales. Para propiciar la inclusión y la participación es necesario crear espacios donde la gente debata los asuntos y participe de manera directa o indirecta en el establecimiento de prioridades. En ese sentido, el empoderamiento requiere de una inclusión social “que permita la eliminación de obstáculos institucionales, y a la vez, el desarrollo de incentivos que amplíen el acceso de diversas poblaciones a oportunidades de desarrollo, capacidades y activos” (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, 2005: 16).

3) Responsabilidad o rendición de cuentas: referida a la capacidad de pedir a funcionarios estatales, empleados públicos, empleadores o proveedores de servicios privados una rendición de cuentas, lo que implica su responsabilidad de las políticas, acciones y utilización de fondos que realicen. Por tanto, “es necesario tomar en cuenta que esta práctica debe promoverse también al interior de las organizaciones de base, los gremios, los sindicatos, las ONG, la cooperación internacional y las empresas privadas con responsabilidad social; lo cual significa que las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil generan mecanismos horizontales de rendición de cuentas, no solo internamente sino también hacia la ciudadanía. En el marco de la transparencia que exige la responsabilidad y rendición de cuentas, es necesario que las organizaciones que trabajan por el

desarrollo y el cambio de los sectores excluidos o pobres, estén sujetas a este tipo de acciones” (Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, 2005: 17).

4) Capacidad organizacional: se refiere a la capacidad de las ciudadanas y los ciudadanos para trabajar en conjunto, organizadamente, movilizandolos recursos para resolver problemas de interés común. Para la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (2005: 18) resulta importante el desarrollo de sistemas de cooperación basados en “relaciones de confianza”, por lo cual enumera los siguientes aspectos: a) normas y reglas claras de juego construidas de manera participativa y concertada que contengan mecanismos de recompensas y sanciones; b) obtención de beneficios individuales y colectivos; c) promoción de valores y búsquedas de comportamientos éticos basados en la reciprocidad, de manera que los miembros de una comunidad sientan que es más beneficioso cooperar que el comportamiento contrario, y d) sensibilización y educación de todos los miembros en relación a los acuerdos y temas que promueve la acción colectiva. Las comunidades organizadas tienen más probabilidades de conseguir que las escuchen y, con ello, de incrementar la satisfacción de sus necesidades, demandas e intereses (Collado, 2007). Por esta razón, la capacidad organizativa es fundamental para avanzar en el desarrollo del capital social.

El empoderamiento se refiere así a la acción desde el nivel de raíz, y su resultado último es la liberación y transformación de las habilidades de las personas. De las anteriores clasificaciones se puede resumir que, en teoría, las diferencias entre las distintas formas de participación pueden resultar ya sea en el mantenimiento o reproducción de políticas sociales y económicas, o en la constitución o transformación de estas políticas hacia el desarrollo.

Esquema 4. La estrategia del empoderamiento (Narayan, 2000; Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, 2005)



Fuente: elaboración propia.

En sentido estricto debe formularse que un grupo es excluido porque otro lo excluye mediante ejercicio de poder. Y, en este sentido, estamos ante un proceso de producción de desigualdades sociales. Dicho de otro modo, la exclusión es la manifestación más extrema de la desigualdad social. El objetivo es, entonces, reasignar el poder a estos colectivos mediante herramientas que permitan incluirlos en las deliberaciones políticas que el común de los ciudadanos posee: acceso a la información y a la participación, la facultad de exigir a los poderes públicos rendir cuentas y la capacidad de organización.

La presencia de las ciudadanas y los ciudadanos en los asuntos públicos es una condición para alcanzar la gobernabilidad democrática. A medida que el ejercicio del poder está más legitimado en la voluntad obtenida a través de un consenso social, mayores son las posibilidades de visibilizar las aspiraciones de los diferentes sectores sociales.

Sin embargo, prevalece en nuestra sociedad una marcada exclusión de la mayoría poblacional respecto a la toma de decisiones sobre los asuntos públicos; de manera que el consenso se reduce a minorías no representativas de la pluralidad de intereses societarios.

Una de las razones primarias para tal marginación se desprende de la ausencia de información e interiorización de la ciudadanía sobre las posibilidades del reconocimiento formal (jurídico, constitucional) en espacios de participación.

Por lo tanto, la presencia del ciudadano y la ciudadana en las decisiones que le afectan, tanto individual como colectivamente, precisa de empoderamiento, en tanto facilite el acceso y la inclusión hacia centros de deliberación y participación, como los consejos económicos y sociales, que en última instancia también son capaces de incidir en la formación de voluntad sobre las decisiones que competen al ámbito del Estado.<sup>73</sup>

<sup>73</sup> En el segundo capítulo abordaremos la participación de diversos consejos económicos y sociales en la búsqueda de soluciones a problemas socioeconómicos.

#### *D. Incidencia política*

Una vez analizadas las piezas clave del empoderamiento en la participación como estrategias para superar la pobreza y la exclusión social, nuestra tesis considera, además, que el empoderamiento puede verse reflejado a través del concepto de “incidencia política”, entendido como proceso planificado de la ciudadanía para influir en quienes toman decisiones y ejecutan políticas públicas, en función de intereses colectivos o de grupos subrepresentados (Ballón, 2007: 12), incorporando en esta última categoría a individuos que padecen pobreza y exclusión. Por tanto, entendemos que se genera incidencia política, previo empoderamiento de los individuos; dicho de otro modo, las ciudadanas y ciudadanos activos, informados, organizados y, sobre todo, apoyados en la estructuración de un plan que busque defender las causas y/o necesidades de colectivos sociales específicos ante los poderes públicos, pueden lograr una legítima y efectiva incidencia política.

En este sentido, se desarrolla incidencia política cuando se identifica como causas centrales de algún problema, la ausencia de políticas adecuadas en relación al asunto en cuestión, la vigencia de políticas nocivas frente al mismo o el incumplimiento sistemático de las normas y políticas vigentes (Cáceres, 2006: 21). Por ejemplo, en el marco de los derechos humanos, se incide políticamente cuando existe una violación de derechos legalmente reconocidos, la desprotección de un derecho o la no realización de un derecho a través de políticas públicas, reclamándose automáticamente frente al Estado o ante organismos supranacionales, tales como la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos, la Organización Internacional del Trabajo, entre otros.

Washington Office on Latin America (2004: 23), institución de derechos humanos sobre asuntos latinoamericanos en

cos; participación que es reflejada como función auxiliadora y complementaria en los Estados constitucionales.

Washington (WOLA), señala que la incidencia política es un “ejercicio en la democracia”. Es decir, se refiere a los esfuerzos planificados de la ciudadanía organizada en su afán de influir en políticas y programas gubernamentales a través de la persuasión y la presión social y, al mismo tiempo, volver a los gobiernos más responsables, transparentes y abiertos a la participación ciudadana.

Conviene subrayar los elementos centrales que entraña el concepto de incidencia política (PEVAL-FIDA, 2007):

1) Se trata de un proceso deliberado y sistemático, es decir que implica acciones intencionadas que suponen la voluntad de hacer pública una propuesta frente a un problema determinado o una “manera de hacer”, así como de la estructuración de un plan que permita realizar acciones simultáneas de distinto tipo en esa perspectiva.

2) Lo que se busca es influir en quienes toman las decisiones políticas, lo que obliga inevitablemente a identificar con precisión a los actores involucrados, construyendo estrategias y actuando con persuasión o presión, según sea el caso.

3) La incidencia está dirigida a cambiar políticas (procedimientos, normas, formas de hacer, institucionalidad, etcétera) en temas específicos a partir de propuestas puntuales, es decir, se trata de una estrategia que se refiere a una política pública determinada que puede ser local, regional, nacional, global o sectorial, que responde a necesidades de la población.

4) Es un proceso de negociación de poder, por medio del cual grupos o sectores de la sociedad civil se involucran en dinámicas políticas para “hacer valer” sus experiencias, intereses o sus formas de “hacer”, volviendo a los gobiernos más responsables, efectivos, transparentes y abiertos a la participación ciudadana.

Como señala WOLA (2004), la incidencia va de la mano con una concepción de ciudadanía activa, participativa y propositi-

va.<sup>74</sup> Los diversos momentos del proceso de incidencia pueden ser entendidos como elementos de un proceso de educación ciudadana, en tanto llevan a los participantes a interesarse y a participar en política, a la vez que contribuye a la renovación de esta (Ballón, 2004: 16). De este modo, el desarrollo sistemático de la incidencia política puede ser un instrumento que introduzca modificaciones en las políticas públicas que buscan, por ejemplo, combatir la pobreza. Dado el deterioro del sistema de partidos y el poco atractivo de las visiones globales del mundo, el ingreso de los ciudadanos a la política, incluyendo a aquellos que han sido excluidos de esta, puede encontrar una vía eficaz por el lado de la promoción de sus intereses y demandas particulares, como un mecanismo que combina la representación con la posibilidad de la deliberación pública como forma de reafirmar la política como asunto público.

Así, la incidencia es un ejercicio de la democracia: va más allá del marco de los procesos electorales para transformar las relaciones de poder entre los gobiernos y la sociedad civil en un plano de mayor igualdad. Implica que la sociedad civil y, sobre todo, los grupos más vulnerables adquieran conocimientos y habilidades que les permitan hacer un adecuado análisis de los problemas, y esto incluye el acceso a la información, el identificar con precisión a las autoridades/funcionarios con poder de decisión para hacer patente la responsabilidad o rendición de cuentas, construir alianzas y coaliciones amplias, diseñar una variedad de estrategias, acciones y participación en la formulación de propuestas precisas relacionadas a políticas públicas.

<sup>74</sup> Para el organismo, la incidencia política tiene que ver con el esfuerzo de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos a través de la persuasión y presión ante autoridades estatales, organismos internacionales y otras instituciones de poder. Son las actividades dirigidas a ganar acceso en influencia sobre las personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general (WOLA, 2004).

Frente a esta última condición, Ibarra (1999: 14 y 15) señala tres dimensiones por las cuales se correlacionan la incidencia política con las políticas públicas:

1) Simbólica o conceptual: proceso de construcción de problemas, explicitación de demandas, elaboración de discursos apoyados en determinados valores, marcos cognitivos y sistemas de creencias, y la conformación de agendas públicas de actuación.

2) Sustantiva: formulación de políticas y toma de decisiones. Se negocian contenidos y opciones de fondo, y se formalizan por medio de decisiones jurídicamente respaldadas.

3) Operativa: proceso de implementación de las políticas públicas. Pueden abrirse nuevos espacios participativos, ligados tanto a la gestión de recursos como a la evaluación de ciertos aspectos y al consiguiente rediseño de las políticas (Ibarra, 1999).

En su conjunto, estas condiciones deben estar potenciadas por agentes externos, principalmente por el Estado, así como, por ejemplo, las claves de empoderamiento señaladas (Narayan, 2002).<sup>75</sup> De esta forma concebimos que el estado de “empoderamiento” de los grupos excluidos y empobrecidos hacia las políticas públicas puede verse reflejado como: *simbólico*, en cuanto que representan desventajas económicas, sociales y políticas frente al resto de la sociedad; *sustantivo*: si apelamos a las condiciones de empoderamiento (acceso a la información, participación-inclusión, responsabilidad y rendición de cuentas y capacidad organizacional) y a la incidencia política como proceso de planificación de la ciudadanía para influir en las elites institucionales públicas; las ciudadanas y ciudadanos en condiciones de pobreza po-

<sup>75</sup> Ballón (2004: 16) señala que uno de los supuestos básicos de la posibilidad de la incidencia política es la existencia de un régimen político democrático: “Se trata como mínimo de la existencia de algunos rasgos democráticos en el régimen político”. Es difícil imaginar la viabilidad de la incidencia política en un régimen antidemocrático, autoritario.

drán cogestionar y negociar con el Estado (como refiere Segovia, 1998:10, a los niveles de la participación ciudadana), la toma de decisiones y responsabilidades en la gestión de políticas para el desarrollo y combate a su desfavorable condición. De acuerdo con esto, el empoderamiento de los grupos que han sido excluidos en el diseño y operación de las políticas públicas puede mostrarse como se detalla en la figura 5:

Condiciones y/o criterios que favorecen  
el empoderamiento e incidencia política  
de grupos vulnerables y en exclusión social

¿Bajo qué condiciones externas puede llevarse a cabo este proceso? En principio, la diversidad de acciones de incidencia pueden ser percibidas como un “repertorio” que se basa en la experiencia acumulada de las diversas iniciativas llevadas a cabo por los movimientos sociales y demás agentes sociales que se involucran en procesos de incidencia (sindicatos, organizaciones civiles, etcétera) (Tarrow, 1996: 58-61). Estos seleccionan de este repertorio aquellas que más se adecuan a su particular situación, para implementar las acciones de incidencia que se llevan adelante en un contexto institucional específico, caracterizado por una estructura de oportunidades políticas, es decir en un ambiente político favorable o no para el desarrollo de las demandas y su articulación con los intereses de las elites gubernamentales.

En sentido estricto, se trata de claves externas que expresan el dinamismo social y político, y no de una estructura invariable, con capacidad para dar sentido al inicio de acciones colectivas de los participantes. Tarrow (1994: 86-89) denomina estas claves como “estructuras de oportunidades políticas”, que son el conjunto de dimensiones o factores del enfrentamiento político que proporciona incentivos o “condiciones facilitadoras” para que se desarrolle una acción colectiva de contestación, orientada a incidir sobre los procesos y los resultados de políticas públicas.

Esquema 5. Estrategias de empoderamiento (Narayan, 2002), incidencia política (Ballón, 2004), cogestión, negociación (Segovia, 1998) y participación en políticas públicas (Ibarra, 1999)



Fuente: elaboración propia.

En este sentido, el autor precisa cuatro dimensiones en esta lógica: 1) la apertura relativa o no del sistema político institucional; 2) la estabilidad o inestabilidad del alineamiento de las elites políticas; 3) la presencia o ausencia de elites aliadas; 4) la capacidad y propensión, o no, del Estado a la represión.

El hecho de que se amplíen o añadan oportunidades políticas responde a una serie de aspectos que explican el desarrollo de las acciones colectivas: cómo podrían ser los cambios en la estructura institucional del Estado; la configuración del sistema de partidos y los grupos de interés; el papel de los medios de comunicación y la evolución de la opinión pública. Tal y como propone McAdam (1996) este método de estudio se centra en la incidencia y el grado en el que es probable que los grupos sean capaces de acceder al poder y manipular el sistema político. Como ya puede insinuarse por el nombre de esta teoría, las “estructuras de oportunidad política” de Tarrow (1996: 58-61) tienen en cuenta las oportunidades políticas que tiene la acción colectiva para influenciar en el sistema político. Es decir, la gente participará en acciones colectivas como respuesta a cambios en las pautas de las oportunidades y restricciones políticas, se convertirá en contenciosa cuando es utilizada por gente que carece de acceso regular a las instituciones, que actúa en nombre de reivindicaciones nuevas o no aceptadas, y que se conduce de un modo que constituye una amenaza fundamental para otros o las autoridades.

Una ampliación de oportunidades derivada de los cambios en las estructuras políticas puede reflejarse a través de la formulación de un “espacio público no estatal” (Ballón, 1999), en el cual los intereses particulares (individuales o de grupo) se expresan, se contrastan, se agregan o entran en conflicto. Es decir, se trata de espacios en los cuales los prejuicios, normas, costumbres (la cultura en un sentido amplio) cumplen su papel de homogeneizar prácticas y discursos; espacios en los cuales los sujetos se socializan, se visibilizan y se hacen “públicos”, y en los que se construyen relaciones estables y alianzas de diversa índole. En este sentido, entendemos que el espacio público no estatal debe tener

la capacidad de acordar propuestas, y a la vez, de incidir sobre los actores con poder de decisión frente a los problemas en cuestión.

A nuestro juicio, entendemos que el acceso de la sociedad civil de México a un “espacio público no estatal” (Ballón, 1999) como es el Consejo Económico y Social, entendido como organismo público autónomo y consultivo del gobierno y las cámaras legislativas en la orientación de leyes y/o políticas públicas de materia socioeconómica (De Vega, 1993), será posible si se dispone de condiciones políticas externas e internas necesarios para su integración. Es decir, condiciones que van, a nivel externo, desde la apertura institucional política, la disponibilidad del Estado en compartir, aunque sea consultivamente, con un organismo representativo de la sociedad civil; y a nivel interno, con la capacidad de organización de grupos representativos de grupos marginados y excluidos dispuestos a trabajar en conjunto para resolver problemas de interés común, o bien, con las alianzas estratégicas con otros espacios de poder como puede ser el caso de los medios de información. De este sistema dependerá, en buena medida, la posibilidad de incidir políticamente en quienes toman decisiones sobre políticas (figura 6).<sup>76</sup>

La práctica de esta estrategia como un recurso para hacer frente a la ausencia participativa de población en situación de pobreza y exclusión social pone de manifiesto, en primer lugar, la importancia que reviste la incidencia política como elemento de resocialización, inclusión y, en consecuencia, de empoderamiento; y, en segundo término, la legitimidad de este colectivo en formar parte en procesos planificados y negociadores entre diversos agentes sociales con el Estado a través de mecanismos de participación como son los consejos económicos y sociales, de modo que puedan encontrar un espacio alternativo que logre revertir sus condiciones de desventaja económica y social.

<sup>76</sup> Como analizaremos en el segundo capítulo, la incidencia de los organismos en la esfera estatal puede reflejarse en la influencia mediante la formulación y presentación de propuestas que brinden soluciones específicas, como son los informes, dictámenes y memorias.

Esquema 6. Estructuras de oportunidades políticas (Tarrow, 1994; 1996) y construcción de un “espacio público no estatal” (Ballón, 1999) como criterios que favorecen el empoderamiento e incidencia política de grupos vulnerables y en exclusión social



Fuente: elaboración propia.

#### 4. *Diálogo social*

Finalmente, este tercer bloque temático está dedicado a realizar un análisis del diálogo social, pues su conceptualización implica la consulta, la comunicación y la negociación entre diversos agentes sociales con los poderes públicos (Arias, 2008) a través de dinámicas formales o institucionalizadas. En este sentido, se analizan diversas definiciones sobre el diálogo social, subrayando características esenciales y diferenciándolo de otras formas de diálogo como son la concertación y negociación colectiva. Este apartado pretende, además, situar el diálogo social como una estrategia de fortalecimiento de la democracia deliberativa y representativa, debido a que posibilita la creación de canales democráticos de deliberación y representación conformados por representantes de la sociedad civil, como son los consejos económicos y sociales. Así, pues, los criterios a revisar nos servirán para justificar la inclusión participativa y la incidencia política de los colectivos más marginados y vulnerables de México a través de un “espacio público no estatal” (Ballón, 1999) de diálogo social, como es el Consejo Económico y Social, a modo de influir, a través de la formulación de observaciones y propuestas consultivas sobre leyes y/o anteproyectos de leyes así como de políticas públicas (relacionados en el marco de los intereses económicos y sociales representados al interior del organismo, y que tengan especial referencia en la lucha contra la pobreza y exclusión social), en la voluntad política del gobierno y de las cámaras legislativas.

##### A. *El concepto de diálogo social*

En principio, los procesos deliberativos pueden adquirir distintas dimensiones, pueden conducir a distintos propósitos y pueden ser ejecutados por actores sociales diversos, impulsados por motivos de conflicto (Goldstein, 2000: 98). Para Sojo (2009: 3), los “diálogos sociales” son ámbitos deliberativos. Son espacios de discusión pública donde ciudadanos acreditados tienen la posibi-

lidad de expresar sus opiniones y eventualmente incluirlas dentro de la negociación que conduce a la definición de preferencias y elección de políticas. Para otros autores, el diálogo para el consenso surge como respuesta para contrarrestar la imposición de los expertos de un discurso de arriba abajo, posicionando un interés público unitario como objetivo a alcanzar a través de la aplicación de un modelo racional (Fainstein 2000: 453). De acuerdo con Huxley y Yiftachel (2000: 333), el diálogo es visto como la búsqueda de empoderamiento de una comunidad y el reconocimiento de la diferencia, diversidad y desventaja; asimismo, la importancia de la planeación comunicativa o colaborativa descansa en su habilidad para contribuir a un mejor debate, discusión y deliberación sobre futuros compartidos.

En opinión de Juan Carlos Herrera (2002: 32) definir el diálogo social consiste en un proceso de generación de sentido y de construcción de significados comunes entre actores individuales y colectivos. Se trata de un ejercicio generativo y no contemplativo. David Bohm (1997: 29), por su parte, lo define como “una corriente de significado que fluye entre, dentro y a través de los (actores) implicados, y este significado compartido es el aglutinante, el cemento que sostiene los vínculos entre las personas y sociedades”. El diálogo, entonces, puede concebirse como el resultado de un proceso de operación y de trabajo conjunto para construir un significado común a los interlocutores.

En principio, existen tres tipos de deliberación política: concertación, negociación colectiva y diálogo social. Abordaremos la diferenciación entre cada una de estas, para centrarnos en el diálogo social. Recogemos los trabajos que la OIT aborda al respecto, con objeto de reflexionar en qué medida el diálogo social trasciende la visión tripartita (empresarios, sector público y sector privado), y de qué modo transita hacia la profundización y legitimación de la democracia deliberativa, decisiva para la inclusión de las voces que han sido excluidas.

Precisemos, inicialmente, la distinción existente, según la Organización Internacional del Trabajo, entre concertación, nego-

ciación y diálogo social. En el documento “Negociación colectiva, diálogo social y participación en la formación profesional: el caso de México” (Reynoso Castillo, 2000: 11-17), se define concertación como “un tipo de política de acuerdo social en la que los tres protagonistas principales de la vida económica (Estado, empleadores y trabajadores) conciertan sus voluntades para enfrentar situaciones críticas”. La concertación se distingue por carecer formalmente de medios institucionales y/o normativos para llevarse a cabo, por ello la tipología política de acuerdo social que se le otorga. El Estado puede o no intervenir como mediador en los diferendos entre empleadores y trabajadores, colocando al proceso concertador en dos vías: “como una nueva manera de intervencionismo estatal o bien, como una nueva forma de negociación colectiva o de autonomía sectorial” (2000: 12).

La negociación colectiva, según la definición que adopta el Convenio Internacional núm. 154 de la OIT (1981), señala que: “comprende todas las negociaciones que tienen lugar entre un empleador, un grupo de empleadores o una organización o varias organizaciones de empleadores por una parte, y una organización o varias organizaciones de trabajadores por otra, con el fin de: a) fijar las condiciones de trabajo y empleo; o b) regular las relaciones entre empleadores y trabajadores, o c) regular las relaciones entre empleadores o sus organizaciones y una organización o varias organizaciones de trabajadores, o lograr todos los fines a la vez”.<sup>77</sup>

Concertación y negociación colectiva son procesos y/o métodos que buscan el común acuerdo de determinados intereses.

<sup>77</sup> Jean Lapeyre (2000: 27) señala que su práctica es muy diversa en los Estados miembros de la Unión Europea. “Lejos de ser un inconveniente, esta diversidad constituye un patrimonio valioso que se ha ido constituyendo durante más de cien años de cultura social. En ciertos países como Bélgica, España, Francia e Italia, la negociación se halla articulada en diferentes planos, a saber, el nacional/confederal, el sectorial/federal y el local o plano de la empresa. En otros países, como Alemania, predomina en el plano sectorial/regional. A este respecto, el primer acuerdo de nivel regional (*land*) constituye un punto de referencia para las otras regiones”.

Mientras la concertación basa su dinámica en el tripartismo (Estado, organizaciones y empresas), derivado de determinados contextos críticos; la negociación colectiva comprende únicamente condiciones y regulaciones laborales entre empleados y empleadores. Bajo esta lectura, la concertación puede dar lugar a la negociación colectiva, pues el Estado interviene en el primero como mediador (o interventor) entre organizaciones y empresas, con la finalidad de que estos sectores puedan negociar determinados aspectos que sean de su exclusiva competencia.

En referencia al diálogo social, se ha señalado que no hay un acuerdo general sobre su significado, quizá debido justamente a su relativa novedad:

Recientemente se debate con mayor amplitud acerca del diálogo social como un mecanismo de participación y de concertación. Es interesante la aparición de este concepto, el cual nunca ha sido propio de la ciencia política o de los análisis sobre las dinámicas políticas, ya que es un término natural y surgido en el derecho laboral (Arias, 2008: 1).

En el pasado, lo usual era referir a la “concertación social” o al “pacto social” entre organizaciones representativas de trabajadores y empleadores y el Estado. El diálogo estaba implícito, como señala Barreto Ghione (2007: 37), pero no constituía un estadio en sí mismo que justificara su validación; era tratado, al parecer, como un simple tránsito hacia los acuerdos definitivos, de gran trascendencia política e institucional, y el proceso y los procedimientos quedaban en la sombra, sin que merecieran reflexión alguna.

El énfasis de los estudios era puesto en los protagonistas de esos acuerdos, en los contenidos y resultados obtenidos, en su alcance obligatorio, y en los efectos y desarrollos que provocaba. Quizá fue la trascendencia de muchos de estos acuerdos, que se traducían en grandes pactos para asegurar el tránsito hacia la democracia y la paz social en países que habían atravesado pe-

riodos de autoritarismo, lo que contribuyó a propiciar una mayor reflexión sobre el diálogo social.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) presenta una definición amplia sobre el diálogo social, reflejando una extensa variedad de procesos y prácticas que se encuentran en diferentes países.<sup>78</sup> Para el organismo, el diálogo social “comprende todo tipo de negociaciones y consultas o, simplemente, el mero intercambio de información entre los representantes de los gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, sobre cuestiones de interés común relativas a las políticas económicas y sociales” (Ishikawa, 2004: 3).<sup>79</sup>

Lo anterior es característico de la OIT, organismo por el cual el principio del diálogo tripartito ha sido piedra angular y de especificidad dentro del sistema de las Naciones Unidas para referirse a razones de índole laboral, económica y social. Por eso se ha podido decir que el diálogo social es un “término indefinido y abierto, que dice mucho y compromete poco”, aunque, en todo caso, parece verificarse cierto grado de consenso en torno a la idea de que abarca “una diversidad de relaciones entre sindicatos, empresarios y poderes públicos, bajo la forma de encuentros y contactos que no tienen necesariamente que llegar a actos jurídicos concretos”, pudiendo “consistir sencillamente en un cambio de impresiones” (Arias, 2008).

<sup>78</sup> La OIT incluye al diálogo social como componente de primer orden del concepto de trabajo decente y como parte del programa para “superar la pobreza mediante el trabajo” (Memoria del Director General a la 91a. Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2003).

<sup>79</sup> Randall Arias (2008: 1-3) observa que la definición otorgada por la OIT al diálogo social, unida a la negociación, acarrea ciertos problemas. El primero de ellos es, precisamente, el factor de “negociación” como elemento inherente al diálogo social, el cual si bien “es el mecanismo central para resolver conflictos”, también intervienen otros mecanismos más en el diálogo como son la generación de consensos, la facilitación y mediación o conciliación.

## Características esenciales y tipologías de diálogo social

En este recorrido se encuentra la información y consulta como los primeros niveles discursivos que la OIT otorga al diálogo social. Linard (2000: 24 y ss.), además de estos, encuentra otras características esenciales:

1) Informativo: referente al intercambio de información del objeto a negociar entre los actores, ya que “dialogar en pie de igualdad supone que los actores disponen de toda la información que necesitan, como mínimo para comprender correctamente lo que está en juego”.

2) Consultivo: obligatoria por ley o facultativa por parte de la autoridad o entidad que consulte. Esto suele darse en el trámite legislativo de las leyes.<sup>80</sup>

3) Propositivo: presentándose cuando los actores sociales tienen capacidad, iniciativa o posibilidad de formular propuestas, por ejemplo, para el diseño y ejecución de políticas públicas (e incluso para su ajuste y evaluación).

4) Vinculante para la toma de decisiones: este sería el ideal del diálogo social, pues lo acordado en el diálogo debe ser acatado obligatoriamente por el Gobierno.<sup>81</sup>

Parece ser que el único consenso conceptual de diálogo social se concentra en la primera parte del término: Diálogo. Se le asimila a concertación, se le iguala a negociación. O sea, parece haber consenso únicamente en cuanto a la existencia y necesidad de ese diálogo entre los actores sociales, pero no en cuanto a su

<sup>80</sup> En el caso de los consejos económicos y sociales, estos organismos se conciben por su naturaleza “consultiva” en cuanto asesora al gobierno en la búsqueda de soluciones en materia socioeconómica y laboral. Los instrumentos jurídicos que lo hacen ser consultivos son, como se ha señalado, los informes, dictámenes y memorias (De Vega, 1993; Montalvo Correa, 2005).

<sup>81</sup> Como sucede con el Consejo Económico y Social holandés, el cual tiene funciones normativas a la hora de fijar, por ejemplo, los porcentajes adicionales anuales sobre las cotizaciones que las empresas deben abonar a las cámaras profesionales, así como los tributos a que están sujetas las agrupaciones profesionales de algunas empresas (García Ruiz, 1992).

especificidad, ámbito de aplicación y dinámica. Quizá la categorización de diálogo social que nos ofrece Arias (2008) puede ayudarnos a aclarar la dinámica social del diálogo.

Para el autor (2008: 3 y 4), el concepto de diálogo según la OIT deduce la existencia de diferentes perspectivas:

1) Diálogo social tripartito “propio”: refiriéndose a la participación de los tres sectores clásicos en las relaciones laborales: gobierno, trabajadores y empleadores (véase también Vidal y Monsalve: 1998: 17).<sup>82</sup>

2) Diálogo social tripartito “impropio”: con la participación de representantes de los trabajadores y empleadores, y la inclusión (o no) del Gobierno en calidad de observador.

3) Diálogo social tripartito “plus”: se le concede esta categoría precisamente por abrirse a otros actores sociales a diferencia de los convencionales.

4) Diálogo social institucional: se refiere a la institucionalización del diálogo social por medio de órganos debidamente constituidos. El ejemplo más representativo para esta categoría son los consejos económicos y sociales (Montalvo Correa, 2005; De Vega, 1993).

5) Diálogo social *ad-hoc*: refiriéndose a dinámicas de diálogo social no institucionalizadas, surgidas espontáneamente y/o específicamente para atender asuntos particulares en un determinado momento.

El hecho de precisar el radio de involucramiento social del diálogo y que, correlativamente, se acepten diferentes formas de negociación de intereses sectoriales, parecen ser las preocupaciones centrales al momento de definir su conceptualización. En un momento, el diálogo se institucionaliza; en otros, no; en un momento se presentará tripartitamente; en otro, el gobierno solo se

<sup>82</sup> En estos acuerdos, “trabajadores y patronos y generalmente el Gobierno contraen compromisos destinados a encuadrar su conducta, dentro del marco de una política económica dirigida, mediante esfuerzo conjunto, a la superación de las dificultades económicas y a la conducción de las relaciones de trabajo en beneficio de los intereses generales” (Hernández Álvarez, 1995: 45).

involucra cuando es convocado, y en otras ocasiones se incluirá a mayores agentes. Bajo esta óptica, el diálogo social se centra, básicamente, en tres sectores: público, empresarial y sindical, con las prerrogativas de omitir en ciertas ocasiones el sector público y/o de incluir a mayores agentes sociales diferentes a los convencionales.

### *B. Diálogo social como profundización de la democracia representativa y deliberativa*

Ante esta lectura cabe preguntarnos, ¿por qué los empleadores, los trabajadores y los funcionarios del Estado parecen expresar una preferencia cada vez más marcada por el concepto de diálogo social?

En primer lugar, porque los “acuerdos o pactos sociales” son producto del diálogo social, poniendo énfasis en el enfoque negociador, pues constituyen acuerdos o convenios convencionalmente celebrados entre empresas y sindicatos, generalmente con el Estado como tercera parte, donde todos los intervinientes asumen determinados compromisos (Ozaky y Rueda, 2000: 8).<sup>83</sup>

Sin embargo, el diálogo social es extensivo a razón de que demanda un intercambio de opiniones más constante, sin quedarse meramente en pacto o acuerdo, además de invitar a la participación de mayores actores sociales en la generación de consensos que interesan a todos por igual: “las partes en el diálogo social no siempre han de limitarse a los interlocutores sociales tradicio-

<sup>83</sup> El diálogo social deviene entonces como una forma (laxa) de negociación, junto a determinadas instancias de consulta, con el objeto de alcanzar un acuerdo común. La relación entre diálogo y negociación colectiva se advierte entonces si se entiende que “la negociación colectiva es un proceso de composición de intereses que incluye todo tipo de discusiones tripartitas sobre problemas laborales que directa o indirectamente afectan a un grupo de trabajadores” (Ermida Uriarte, Óscar, 1995: 39). La interpretación amplia de la expresión del diálogo social admite la inclusión de algunas formas de negociación política y de cooperación tripartita, además de la negociación colectiva propiamente dicha.

nales, por lo menos en lo que se refiere a ciertas cuestiones que afectan a grupos más amplios de intereses en la sociedad de que se trate” (Reynoso Castillo, 2000: 2).

En segundo término, desde el punto de vista de los empleadores, el diálogo social parece ser preferible porque, a diferencia de la negociación colectiva tradicional, tiende a forjar un espíritu de colaboración incluyente, amplio y armonioso, y contiene una noción de beneficio mutuo para todos, en lugar de una noción de equilibrio entre fuerzas opuestas. De igual modo, refleja una noción de proceso de consensos pacíficos (Reynoso Castillo, 2000).<sup>84</sup>

Otro aspecto esencial tiene que ver con la participación o no del Gobierno. Para Vidal y Monsalve (1998: 13), el diálogo social “implica la presencia del poder público como catalizador de los acuerdos entre los interlocutores sociales. Ello conlleva que, si no se produce intercambio político, no puede hablarse de diálogo social”. Nótese que aquí el papel del Gobierno es expresamente de “catalizador” de acuerdos, pudiendo interpretarse como agente *sine qua non* del diálogo.

Sin embargo, quisiéramos interpretar la argumentación de Vidal y Monsalve (1998) con el matiz de identificar al diálogo social como uno de los mecanismos más adecuados para suplir la carencia de poder y legitimidad de los poderes públicos. En primer lugar, si los procesos de concertación social afectan necesariamente el ejercicio del poder público, al estar sujeto a un marco constitucional, este tendrá el deber de cumplir lo acordado.

En segundo lugar, porque si se trata de cubrir una brecha del poder público, el diálogo social observado como dinámica democrática (Baca Olamendi, 2001: 15) y como espacio de discusión

<sup>84</sup> En cuanto al fundamento entre concertación, diálogo y negociación, puede decirse que es también común. Reposa en la existencia de grupos intermedios en la sociedad con intereses, derechos y fines propios, dotados de autonomía colectiva: son los trabajadores y los empleadores debidamente organizados, quienes, a través de sus representantes, autorregulan sus relaciones profesionales y procuran incidir en el rumbo de las políticas económicas y sociales que toma el poder político.

pública donde los ciudadanos tienen la posibilidad de expresar opiniones y eventualmente incluirlas dentro de la negociación que conduce a la definición de preferencias y elección de políticas (Sojo, 2009: 3), supondría una profundización de la democracia representativa (procedimental) hacia una deliberativa (participativa), de modo que se otorgue mayor poder a la ciudadanía.<sup>85</sup>

Al respecto, Arias (2008: 6 y 7) proporciona la siguiente diferenciación entre los dos momentos por los que se desenvuelve la democracia:

1) La deliberativa es más que la representativa. Esta última se conforma con agregar intereses previstos y decisiones vinculantes para la colectividad (elecciones, procedimiento legislativo y tribunales). La deliberativa entiende la legitimidad democrática a partir de la participación efectiva de los actores políticos en la toma de decisiones.

2) La deliberativa no la sustituye y presupone la representativa, pues ocupa la procedimental, aunque no se conforma con ella y va más allá.

3) La deliberativa busca que las decisiones pueden ser justificadas en términos convincentes en un contexto de deliberación, y entre actores competentes que efectivamente participan en ella. Esta perspectiva, requiere que los procesos de liberalización y democratización se den paralelamente al crecimiento y evolución de la conciencia social, demandando una sociedad organizada y deliberativa en

<sup>85</sup> La democracia deliberativa, de acuerdo a Dryzek (2000), supone una evolución de la democracia representativa al ir más allá del voto, la simple agregación de intereses, derechos constitucionales o incluso el autogobierno. Para este autor, esto tiene que ver con la “autenticidad de la democracia”, referida al “grado en el que el control democrático es sustantivo más que simbólico, y desarrollado por ciudadanos competentes” (traducción libre del autor del texto original en inglés: “The essence of democracy itself is now widely taken to be deliberation, as opposed to voting, interest aggregation, constitutional rights, or even self-government. The deliberation turn represents a renewed concern with the authenticity of democracy: the degree to which democratic control is substantive than symbolic, and engaged by competent citizens” (2000: 1).

procesos públicos, lejana a la lucha de intereses partidistas y/o sectoriales.

En este marco, la legitimidad democrática, en términos de la democracia deliberativa, no tiene que ver ya con la pureza de las elecciones, y por tanto con que las decisiones de los gobernantes se desprendan de ese mandato, sino que va más allá y se plantea ahora en términos de la efectiva participación de esos actores, deliberando sobre esas decisiones en contextos más allá de las elecciones, el procedimiento legislativo o los tribunales de justicia.

Para la democracia deliberativa el diálogo es central, ya que sin él no es posible la deliberación. Se trata entonces de ejercer una influencia real en el contenido de las decisiones que se adoptan, y ello implica: el derecho de iniciativa, el derecho de discutir, el derecho de proponer orientaciones y el derecho de ver que la opinión expresada se tiene en cuenta, a reserva del interés general, que en un régimen democrático es de competencia del polo político (Linard, 2000: 24).

El solo discurso sobre el diálogo social, si bien importante, no es suficiente si se propone ejercerlo de manera efectiva. Y esto tiene que ver directamente con la cultura política de los actores, en cuanto deben adherirse a principios democráticos: pluralismo, tolerancia e igualdad: “En efecto, hoy se acepta que la democracia supone pluralismo, esto es, el reconocimiento de la (co) existencia de grupos autónomos con intereses diferentes y a veces contrapuestos, y que la articulación de los mismos conlleva, necesariamente, su reconocimiento y participación” (Ermida, 2000: 59). Sin este marco de referencia, suponemos que difícilmente el diálogo social contribuya al fortalecimiento y profundización de la democracia, pues no se trata de excluir, sino de forjar un espacio donde se reconozcan las capacidades de participación y convivencia con los otros (Sen y Nussbaum, 1993: 36 y 37).

Para Sojo (2009: 20), resulta imperativo no solo el reconocimiento de la pluralidad de actores, sino además las necesidades sociales en todo diálogo social. Los Estados que solo reaccionan al acuerdo corporativo tripartito, “están dejando de lado proble-

máticas y colectividades sociales cada vez más relevantes para los propósitos de desarrollo y equidad”. Ignorar, o no ofrecer horizontes razonables de satisfacción de necesidades sociales y económicas, como sucede con las personas en condiciones de pobreza y en riesgo de exclusión social, no permite mejorar la confianza ciudadana en las decisiones públicas. Ignorar esa realidad no hace desaparecer tales necesidades sociales; incorporarla gradual y activamente es una forma de consolidar la democracia y modernizar el Estado.

Bajo esta lectura, suponemos que los prerequisites éticos del diálogo social son consustanciales a la democracia, y por tanto, también requerimientos para la convivencia pacífica. El reconocimiento de los otros, de sus intereses y necesidades distintos, puede convivir con la idea de que en tal diversidad, y no en la imposición de razones parciales de homogeneización social, reside la construcción de ciudadanía y comunidad. La incorporación de los grupos que han sido excluidos de las deliberaciones públicas, bajo esta lectura, debe ser tan urgente como es la necesidad de eliminar su ya de por sí marginal condición de vida. Si el diálogo social está relacionado con la convivencia pacífica y construcción de comunidad y ciudadanía, la exclusión social se presenta, frente a este argumento, como una realidad violenta, pues se interrumpe de un mecanismo y/o medio para la satisfacción de necesidades básicas, así como carente de visión ciudadana, pues las personas en condiciones de pobreza y exclusión social, como sujetos con derechos, adquieren *de iure*, calidad de ciudadanas y ciudadanos, dotados de calidad política para participar.

Quizá el desarrollo del diálogo social tiene mucho que ver también con la voluntad política de los poderes públicos y de las condiciones adecuadas para efectuarlo: igualdad, libertad, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas (Narayan, 2002): “La manifestación de una voluntad política de participar en el diálogo social, en especial por parte de los gobiernos, también es un factor indispensable además de la creación de instituciones idóneas” (Osaki y Rueda, 2000: 9). Si lo propio de la

democracia es deliberación, y si deliberación es participación, es probable que pueda darse una cultura de diálogo social.

Si Rawls propone una concepción política de la justicia que perdure a lo largo del tiempo (2001: 28), suponemos que una cultura de diálogo social podrá ser permanente si los participantes comparten una visión común de problemas sociales; una comprensión y reconocimiento mutuos de intereses, para que cada uno pueda tener en cuenta las preocupaciones y objetivos de los demás, sin renunciar a su obligación de proteger y promover los intereses representados.

Con ello, partimos de otros supuestos que sustentan la democracia deliberativa: la participación y la representación. No hay democracia sin participación, y no hay diálogo sin tomar la representación como forma social de toma de decisiones.

Participación, pues es la forma de ser parte en la toma de decisiones, en la generación de políticas, en la realización de un proyecto que apunta a la convivencia pacífica de los grupos que son parte de una sociedad muy compleja, en la supresión de disruptores que alteran el orden social.

Representación, pues a la hora de participar se delega en los miembros dialogantes las demandas de un colectivo mayor, que en búsqueda de una fórmula de consenso se trasladan a las personas representantes de dichos intereses, esto es, una “defensa y articulación, a través de mecanismos formales o informales, de intereses parciales, locales, corporativos o fraccionales” (García Ruiz, 1992: 27), como es el caso de los consejos económicos y sociales (Montalvo Correa, 2005; De Vega, 1993).

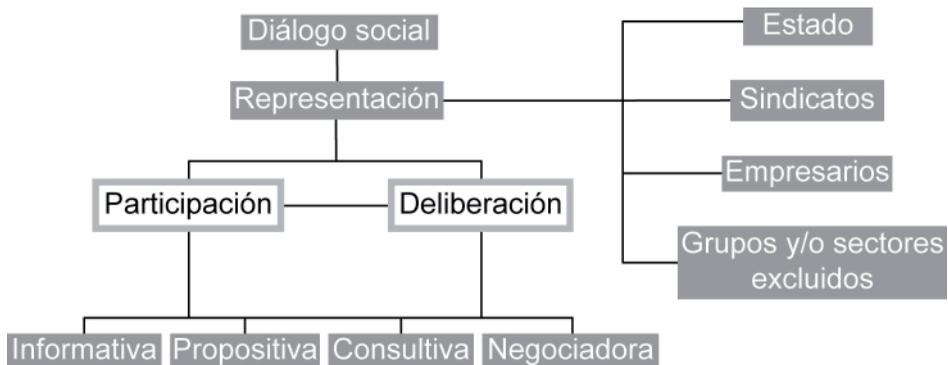
Dicha defensa es generalmente asumida no a título individual, por aquellos ciudadanos titulares de tales intereses, sino por los diversos grupos que, sobre la base de la homogeneidad del objeto de la tutela, al efecto se constituyen. Estos grupos, según lo señala Badía Ferrando (1963: 27), se simbolizan a través de los llamados “grupos de interés” (definidos como “el conjunto de individuos que, basándose en una comunidad de actitudes, expresan reivindicaciones, alegan pretensiones o toman posiciones que

afectan, de manera directa o indirecta, a otros actores de la vida social”), y que van a articular su función protectora a través de diversos mecanismos (como pueden ser los consejos económicos y sociales), frente a diversos órganos estatales de decisión política (como pueden ser diversas agencias gubernamentales). Para hacer triunfar sus reivindicaciones, el grupo realiza actividades de presión sobre las autoridades públicas, lo cual se transforma, según el autor, en “grupos de presión”.<sup>86</sup>

Bajo esta lectura, los intereses que representan los grupos representativos de presión reflejan realidades que por omisión o falta de voluntad política las autoridades no han podido gestionar debidamente, tales como la protección y respeto a los derechos de aquellos que padecen pobreza y exclusión social. Lo expuesto implica que el Consejo Económico y Social de México, como dispositivo de participación, debe ir más allá, en nuestra visión, de las organizaciones empresariales y la de los trabajadores, involucrando también a otros sectores sensibles de la comunidad. Murro (2005: 69) destaca que junto a los actores clásicos o tradicionales (sindicatos de trabajadores, agremiaciones de empresarios y de gobierno) aparecen en forma creciente “sectores no tradicionales” (entre otros: movimientos feministas, de indigenistas, de derechos humanos, de vecinos, de consumidores, desocupados, de medio ambiente, de investigación, de desarrollo social, etcétera) (figura 7).

<sup>86</sup> Esta orientación tiende a encauzar la participación de los “grupos de presión” en órganos consultivos, representativos de los diversos grupos organizados de carácter económico y social, para funciones de consulta, debate, concertación y evaluación, en distintos grados según los países. Estos consejos están establecidos en las Constituciones políticas de diversos Estados, como es el caso del Consejo Económico y Social de España y el Consejo para el Desarrollo Económico y Social de Brasil, que analizaremos en el siguiente capítulo.

Esquema 7. Diálogo social y representación de sectores tradicionales y “no tradicionales”



Fuente: elaboración propia.

Al comprender el marco del diálogo social un ámbito para el intercambio de propuestas, información, consultas y negociaciones (Arias, 2008) en aspectos que son medulares como el combate a la pobreza y exclusión social, va de suyo que, en este papel, el Consejo Económico y Social que pretendemos fundamentar en esta tesis, debe ser comprensivo para todos los actores sociales, aún el de los más desprotegidos, de modo que puedan influir en la formulación de observaciones y propuestas consultivas presentadas al gobierno.

### 5. Conclusiones

El marco teórico desarrollado en este primer capítulo nos ayuda a conocer, con mayor profundidad, puntos clave para el entendimiento del objetivo general de la tesis: esto es, ver si nuestra propuesta de Consejo Económico y Social de México puede ser tanto un espacio idóneo para la integración de múltiples grupos de interés de la sociedad civil, sobre todo de sectores representativos de ciudadanas y ciudadanos víctimas de la pobreza y la exclusión social, como un agente colaborativo en las decisiones que lleve a cabo los poderes públicos, como puede ser la presentación de propuestas de políticas públicas y emisión de anteproyectos de leyes referentes a materias económicas y sociales. En este sentido, se extraen una serie de conclusiones expuestas a continuación:

1) El enfoque de derechos nos conduce a afirmar que el primer paso para otorgar poder a los sectores más vulnerables y excluidos es reconocer que son titulares de derechos, como es el caso del derecho a la participación. El reconocimiento de derechos implica empoderar a estos colectivos, de manera que les posibiliten fortalecer habilidades que el resto de la sociedad posee. Las ciudadanas y los ciudadanos que padecen exclusión social y pobreza al ser empoderados, esto es, informados, organizados y, sobre todo, apoyados en

la estructuración de un plan que busque defender las causas y/o necesidades de colectivos sociales específicos ante los poderes públicos, pueden lograr una legítima y efectiva incidencia política, como medio efectivo para la resocialización, la inclusión y la legitimidad en formar parte en procesos planificados y negociadores entre diversos agentes sociales con el Estado.

2) Al entender la incidencia política como proceso planificado de la sociedad civil para influir en quienes toman decisiones y ejecutan políticas públicas, en función de intereses colectivos o de grupos subrepresentados (Ballón, 2007: 12), consideramos que con la existencia de un “espacio público no estatal” (Ballón, 1999) en México, como puede ser el Consejo Económico y Social, se permitiría encontrar una alternativa de participación y planeación democrática para el desarrollo, que logre congregar colectivos sociales diversos, en especial atención a la representación de sectores vulnerables, y cuyo objetivo central sea incidir políticamente, a través de orientaciones y recomendaciones en políticas públicas, leyes y/o anteproyectos de leyes en materias socioeconómicas, en especial aquellas que tengan referencia a combatir la pobreza y exclusión social.

3) A nuestro juicio, entendemos que la creación del Consejo Económico y Social de México, bajo los criterios anteriormente enunciados, será posible si se disponen de condiciones o contextos políticos externos e internos. En cuanto a condiciones externas pueden referirse, por ejemplo, la disponibilidad de que el Estado comparta, aunque sea consultivamente, con un organismo representativo de intereses de la sociedad civil y cuyas facultades sean el emitir orientaciones y recomendaciones en materias socioeconómicas que ostentan una especial trascendencia para los poderes públicos y agentes sociales, atendiendo a las personas que potencialmente pueden ser beneficiarias de estas acciones,

como son las que padecen pobreza y exclusión social. A nivel interno, se subrayan, por ejemplo, la capacidad de organización y la voluntad de consenso entre los actores sociales representantes de intereses disímiles (incluyendo a los grupos representativos de grupos marginados y excluidos), es decir, la disposición de estos sectores en trabajar conjuntamente para resolver problemas de interés común; finalmente, puede subrayarse la posibilidad de conformar alianzas estratégicas que pueden ser necesarias para la publicidad de los actos del organismo, como pueden ser los medios de información.

4) Consideramos que los principios de derechos humanos subyacentes en las políticas públicas, como son: igualdad y no discriminación, participación/inclusión, progresividad y no regresividad y monitoreo y/o rendición de cuentas, fijan estándares precisos que pueden servir de guías para los acuerdos y opiniones del Consejo Económico y Social de México, como pueden ser los informes, dictámenes y memorias. Bajo esta estrategia, la emisión de tales instrumentos bajo estos principios, pueden servirle al Estado mexicano como marco para la definición, implementación y evaluación de sus políticas públicas en materias sociales y económicas, y que resultan fundamentales para promover el desarrollo, combatir la pobreza y la exclusión social. Esta lógica es complementaria, pues permitiría facilitar la observancia de esas políticas por la sociedad civil organizada, representada al interior del organismo, sobre todo por los sectores más vulnerables y excluidos, a fin de que, en este proceso, se le recuerde a los poderes públicos el respeto, la protección, la promoción y el cumplimiento mínimo de los derechos fundamentales, reconocidos en los instrumentos internacionales y en la legislación interna del país, en las políticas que se implementen.

5) Finalmente, el Consejo Económico y Social de México, analizado desde la conceptualización del diálogo social, nos permite concebirlo como un espacio donde participan grupos sociales representativos de realidades que por omisión o falta de voluntad política las autoridades no han podido gestionar debidamente, como son los colectivos más empobrecidos y excluidos. En nuestra visión, esta tesis implica que el Consejo Económico y Social de México debe ir más allá de la tipología tradicional de diálogo social (como son organizaciones empresariales, sindicatos y gobierno), involucrando también a otros sectores sensibles de la comunidad. Comprender el marco del diálogo social como un ámbito para el intercambio de propuestas, información, consultas y negociaciones (Arias, 2008) en aspectos que son medulares como el combate a la pobreza y exclusión social, supone que, en este papel, el Consejo Económico y Social que pretendemos fundamentar en esta investigación, debe ser comprensivo para todos los actores sociales, aún el de los más desprotegidos, de modo que puedan influir en la formulación de observaciones y propuestas consultivas presentadas al gobierno.

6) En este sentido, al entender la democracia deliberativa como un sistema donde la argumentación racional y los procesos equitativos para la participación discursiva y decisoria son criterios fundamentales para garantizar la igualdad democrática, el Consejo Económico y Social de México, fundamentado en estos principios, profundizaría la democracia deliberativa y representativa en cuanto a que: a) reconoce la participación y deliberación de diferentes actores sociales, como sujetos con derecho a hacer valer su voluntad individual en un proceso de búsqueda de acuerdos colectivos; b) se constituiría como espacio de deliberación pública donde ciudadanos acreditados tienen la posibilidad de expresar opiniones para, eventualmente, incluirse en los

consensos y acuerdos que son canalizados al gobierno; c) atenuaría los efectos del problema típico de la democracia representativa, como es la forma en que los gobernantes democráticamente electos tienden a decidir de forma distanciada de la sociedad civil.

En resumen, estos elementos teóricos fueron los que conformaron el modelo hipotético explicativo para hacer una caracterización de criterios, condiciones y dinámicas que puedan servirnos en la dirección del Consejo Económico y Social de México como organismo de diálogo social y agente colaborador en el combate a la pobreza y exclusión social. En consecuencia, el segundo capítulo se dedicará a realizar un estudio de diversos consejos económicos y sociales, como son los de España y Brasil, con la finalidad de revisar y analizar, por un lado, de qué modo los criterios expuestos en este primer capítulo se encuentran presentes en la composición, funciones y competencias de estos organismos; y por el otro, analizar el desempeño que han tenido en el combate a la pobreza y exclusión social. De este modo, las preguntas que se desprenden son: ¿Cuál es la composición, funcionamiento, funciones y/o competencias de estos consejos? ¿Qué participación tienen los grupos más vulnerables y en riesgo de exclusión en estos organismos? ¿Qué trascendencia tienen sus trabajos en el combate a la pobreza y exclusión social?