

---

# La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: La búsqueda de una nueva utopía

*Ludwig Güendel\**

## Introducción

El propósito del presente ensayo es sistematizar una serie de nociones, categorías y reflexiones sobre el tema de las políticas públicas y el enfoque de los derechos humanos. Se ha escrito una amplia gama de argumentos en favor de una perspectiva operacional de los derechos humanos, en donde se destacan los aportes realizados por las feministas y las personas especializadas en el tema de los derechos de la niñez. Este documento forma parte de un esfuerzo más ambicioso y de más largo plazo, de modo que muchas de las tesis que aquí se esgrimen son todavía preliminares.

A pesar de los significativos avances que han habido en los temas relacionados con los derechos humanos, particularmente en el campo de los derechos de la mujer y de la niñez, no se localizan esfuerzos que sistematicen una perspectiva global de políticas públicas con enfoque de derechos. El actual ensayo pretende, en este sentido, proporcionar algunos lineamientos que contribuyan a llenar este vacío, basados en las ideas y la práctica

---

\* Ludwig Güendel es profesor de la Universidad de Costa Rica y Oficial de la sede en San José de UNICEF.

---

emanada del trabajo y de las reflexiones en equipo desarrolladas por la Oficina de UNICEF Costa Rica desde 1941.<sup>1</sup>

El ensayo tiene una primera parte que trata de los aspectos más teóricos relacionados con algunas categorías claves de la sociología política y una segunda parte en la cual se sistematizan los instrumentos para definir una eventual política pública con un enfoque basado en los derechos humanos.

## Derechos humanos, democracia y ciudadanía

La Declaración de los Derechos del Hombre allanó el camino para que los derechos humanos se transformaran en una de las preocupaciones centrales de la sociedad occidental y planteó un proyecto de emancipación de la humanidad, aún inacabado. Este fue un reconocimiento de enorme importancia que se materializó en instituciones y en una dinámica social que condujo a la democracia liberal y, posteriormente, al Estado social. El acento se puso en la razón, creándose las condiciones para el establecimiento de mecanismos de control social de la persona y del cuerpo humano.

Históricamente, en el tema de los derechos humanos se localizan dos dimensiones: una declarativa, asociada al desarrollo de la ética, y otra de carácter político, vinculada con las luchas por su reconocimiento de los sectores excluidos. La mayoría de las veces la ética ha antecedido a la política, de ahí que las declaraciones se realicen mucho tiempo antes de que la acción cobre sus

---

1. Debo agradecer a los compañeros Mauricio González, Rodolfo Osorio, Adrián Trejos y Fernando Carrera y a las compañeras Bente Sorensen y Xinia Miranda. Juntos hemos emprendido la difícil e inusual tarea de alimentar nuestro trabajo práctico con reflexiones teóricas. La mayoría de las ideas aquí esgrimidas han sido producto de esta incesante discusión, por supuesto ellos no tienen ninguna responsabilidad en los desaciertos de este ensayo. Sobra decir, que estas ideas son personales y no representan a la institución.

frutos en leyes y en prácticas sociales. La historia de los derechos humanos es la historia de la lucha social de los oprimidos y de la democracia.

El tránsito del reconocimiento de los derechos políticos y civiles a los derechos sociales implicó la metamorfosis de la democracia liberal a la democracia social y la creación de una amplia institucionalidad jurídica y social. No obstante, pronto quedó claro que estos derechos cubrían únicamente a un sector de la población y emergieron nuevas vindicaciones para expandirlos, especificarlos y profundizarlos. Es así como en los años setentas la crisis de los Estados sociales y el surgimiento de movimientos políticos dirigidos a obligar al reconocimiento de derechos específicos a grupos como las mujeres, las minorías étnicas, la niñez y la adolescencia, considerados como excluidos o no incorporados dentro del marco jurídico de los derechos creado hasta ese momento, condujo a su tematización y eventual extensión en la agenda social.

La globalización o mundialización de los mercados ha conllevado también a un mayor intercambio y articulación de las sociedades civiles, permitiendo que estos movimientos adquirieran dimensión internacional. Como consecuencia, la institucionalidad jurídica y social ha obtenido una escala planetaria que se ha expresado, entre otras formas, por medio de la creación y la consolidación del papel de las Naciones Unidas como propulsor y vigilante de los derechos humanos y de organizaciones no gubernamentales que juegan, desde la sociedad civil, un papel similar. Es así como la Asamblea General de las Naciones Unidas ha venido contribuyendo a la legitimación de un marco ético y, en el caso de la Convención de los Derechos del Niño, a propiciar un marco jurídico que es vinculante para todos aquellos Estados que la suscribieron. Actualmente solo dos países (Estados Unidos de América y Somalia) no lo han hecho.

En las últimas dos décadas este movimiento en favor de los derechos humanos ha venido ganando terreno, particularmente en el campo de los derechos de la mujer, de la niñez y de la adolescencia. Esto ha ocurrido con mayor fuerza a raíz del aparente

fortalecimiento de la democracia liberal producido en los últimos cincuenta años, sobre todo después de la disolución de la Unión Soviética y de la caída del muro de Berlín. Dos procesos, hasta por cierto contradictorios, que han contribuido a esta apertura institucional y a la tematización de los nuevos derechos, son los siguientes:

*El cuestionamiento del Estado social.* El fortalecimiento de la crítica a los Estados sociales proveniente tanto de la derecha como de los movimientos libertarios. La crítica de la derecha se ha orientado básicamente a destacar los efectos negativos que tiene la inversión pública, sobre todo la inversión social sobre el crecimiento económico. La crítica de la izquierda se ha concentrado, por su parte, en los efectos de los enfoques burocráticos en los derechos de la ciudadanía y en el uso perverso que se hace de la institucionalidad.

*El resurgimiento de las concepciones que privilegian el mercado y el individualismo.* El impulso de propuestas de robustecimiento del mercado y de reducción del Estado social han provocado, por un lado, la protesta de los movimientos sociales, quienes han levantado la bandera de la defensa de los derechos sociales y, por otro lado, han difundido una ideología centrada en los derechos individuales. Asimismo, las políticas de desregulación han fortalecido a las organizaciones no gubernamentales y otras organizaciones que se alojan en la sociedad civil, dedicadas a promover el reconocimiento y respeto de los derechos humanos, asignándole al Estado un nuevo rol.

Como se puede observar, este movimiento creciente en favor de los derechos individuales y sociales tiene una existencia contradictoria. Por una parte, cuestiona la institucionalidad jurídica, política y social vigente pero, por la otra, impulsa nuevos marcos jurídicos e institucionales, que procuran tener un mayor impacto cultural en la sociedad, dirigidos a crear nuevos patrones de conducta social y de organización comunitaria y familiar.

El esfuerzo orientado a articular una nueva ética con políticas públicas a nivel social y judicial y privadas, es lo que se ha denominado como el enfoque de los derechos humanos. Este

procura construir un orden centrado en la creación de relaciones sociales basadas en el reconocimiento y respeto mutuo y en la transparencia, de modo que la satisfacción de las necesidades materiales y subjetivas de todas las personas y colectividades, sin excepción alguna, constituya una obligación jurídica y social.

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

El enfoque de los derechos humanos busca construir mecanismos jurídicos y políticos que transformen las instituciones y, consecuentemente, la vida social y cotidiana de las personas con base en una nueva ética del desarrollo humano. Pretende una nueva forma de hacer política, que tal y como señala Norbert Lechner, produzca un orden, sobre todo en condiciones en las que los grandes proyectos ideológicos surgidos de la modernidad han dejado de gravitar para dar paso a posiciones mucho más pragmáticas. Para seguir parafraseando a este mismo autor (Lechner, 1988, p. 33), más que un proyecto alternativo este enfoque busca una manera distinta de encarar el futuro.

Requiere esta nueva perspectiva de lo social, un nivel de operacionalización tal que le permita traducir en acciones y prácticas concretas esa nueva ética del desarrollo. Por esta razón, se trata de la formulación de nuevas políticas públicas, de la transformación de valores, costumbres y prácticas sociales y de la eliminación o revisión de estructuras sociales y políticas que obstaculizan la esencia de lo social: construcción y realización del sujeto. En otras palabras, de una nueva institucionalidad pública y social.

Es reduccionista limitar el enfoque de los derechos humanos al derecho o al campo jurídico, sobre todo porque no todas las normas que rigen la sociedad están expresadas en leyes, sino muchas, o la mayoría, constituyen convenciones o modos de actuar que responden exclusivamente a valores sociales no formalizados en expresiones empíricamente verificables. Sin embargo, uno de los propósitos primordiales de este enfoque es la revisión del marco jurídico actual y la construcción de un marco formal

de regulación de las relaciones sociales, basado en el reconocimiento de la ciudadanía de todas las personas, independientemente de su condición social, sexo, grupo de edad, origen étnico y opción sexual. El edificio jurídico construido hasta hoy se centra en un enfoque excluyente y en una noción de ciudadanía tan abstracta como estandarizante.

Alcanzar el estatuto de la ciudadanía para todos estos grupos tiene implicaciones muy importantes en la vida política y social, por cuanto significa redimensionar la relación social a partir de una visión que se encuentra mediada por el reconocimiento de los derechos. Este enfoque procura construir unas reglas del juego que aseguren que en la relación social el otro sea visto como un sujeto equivalente a él o a ella, aunque reconociendo sus diferencias físicas, biológicas y sociales.

Se interpreta que la estructura social se encuentra definida a partir de relaciones sociales fundadas en el poder. Algunas de ellas atraviesan transversalmente la sociedad como las relaciones de género o las relaciones generacionales, mientras que otras se encuentran determinadas por relaciones económicas o relaciones étnicas. Muchas de las relaciones, que podemos llamar transversales, condensan una cultura del sometimiento que se remonta a siglos, y se ha internalizado profundamente de generación en generación en las personas y en las instituciones.

Si bien el derecho es una condición necesaria pero no suficiente, ya que el ámbito que se desea regular no está referido únicamente a las relaciones formales de las personas sino, principalmente, a la articulación de sus mundos de vida (percepciones, relaciones socioafectivas, relaciones cognitivas, expresiones espirituales, mitos y percepciones religiosas), no se trata de reglamentar relaciones contractuales de carácter mercantil, sino de redefinir el marco de relaciones que se da entre las personas aceptando como un hecho primordial las diferencias sociales como base de esta misma igualdad. Se busca normar las relaciones intersubjetivas, para que estas se orienten hacia acciones fundamentadas en los valores de respeto y de reconocimiento social en todos los ámbitos de la vida social.

Habermas ha propuesto la integración entre la defensa de los derechos subjetivos y la acción comunicativa:

*... la búsqueda de un mayor nivel de acuerdo entre individuos y grupos sociales... a través del toma y daca de la política. No requiere que los participantes suscriban otros principios que los que están implícitos en el diálogo político mismo -la disposición a argumentar y a escuchar razones dadas por los demás, abstenerse de violencia y coerción... (Citado por Urcuyo, 1999, p. 4)*

Los mecanismos jurídicos tradicionales no están en capacidad de regular y “vigilar” los ámbitos intersubjetivos. Es necesario avanzar hacia la producción de formas institucionales capaces de estrechar aún más la relación entre la norma y la subjetividad, de modo que se procure internalizar en la conciencia individual y colectiva de las personas una nueva cultura de convivencia social, y que este marco constituya, en efecto, una guía práctica que gobierne la vida cotidiana y la de las instituciones (Touraine, 1997). En razón de ello, este enfoque va más allá de un proyecto jurídico para transformarse también en un proyecto cultural, cuyo objetivo es la creación de relaciones de igualdad y de un marco de libertad, que permita la libre argumentación de cada cual.

El enfoque de los derechos humanos pone el acento en la persona, entendida como sujeto integral. El carácter de sujeto indica que es una persona consciente de su capacidad de razonar y de actuar, en el contexto de una determinada historia personal y de su pertenencia a grupos sociales específicos con los cuales comparte una serie de elementos en común. Se refiere a la doble dimensión de lo psicológico y de lo social, que pesa tanto sobre la construcción de la identidad como sobre la configuración de lo social en general.

### **Los derechos a la igualdad y la libertad**

La igualdad y la libertad son dos valores que se encuentran estrechamente vinculados con el desarrollo de la humanidad y son fundamentales.

En nuestra era moderna, estos valores son parte constitutiva de los paradigmas socialista y liberal, los cuales han dominado la historia política de occidente (Bobbio, 1993, pp. 55-95) de los últimos doscientos años. Ambos conceptos, sin embargo, se interpretan de manera distinta a la luz de los énfasis que liberales y socialistas procuran darle al desarrollo de nuestra sociedad.

Para los liberales la libertad y la igualdad se encuentran profundamente vinculadas al desarrollo del mercado y sus condiciones políticas y sociales; para los socialistas están asociadas a la liberación de las ataduras estructurales que establecen relaciones de propiedad basadas en el interés privado. Los liberales le han otorgado importancia a la libertad, por cuanto el mercado exige instituciones políticas que garanticen el libre movimiento de mercancías y de fuerza de trabajo. Para ellos la igualdad debe mirarse desde el prisma de las condiciones de cada individuo para insertarse en un mercado que iguala a todas las personas mediante el *rol* despersonalizado de agente económico (consumidor-productor). Este concepto no considera las condiciones sociales mediante las cuales ingresa cada individuo al mercado. Los liberales han esgrimido como fundamentales los derechos políticos y civiles, que constituyen una garantía jurídica que posibilita el desarrollo del mercado.

Los socialistas, por su parte, le han otorgado más importancia al valor de la igualdad, ya que su preocupación primordial se refiere a la igualación social del acceso a la propiedad de los medios de producción. El "a cada quién según sus necesidades" ha sido el postulado básico de esta corriente política, la cual ha creído que un instrumento fundamental para lograr dicha igualación es el Estado. Mecanismo que, a su juicio, permite producir y distribuir la riqueza a partir de criterios técnicos-burocráticos que pueden garantizar la democracia económica. Esto significa que para los socialistas los derechos sociales y laborales constituyen hechos esenciales para institucionalizar esta perspectiva de la igualdad como acceso equitativo a la riqueza producida por todos.

Liberales como socialistas tienen en común que construyeron conceptos estandarizados que erigieron algunos atributos como la raza, lo masculino y la adultez en puntos de referencia

únicos de las instituciones políticas que emanaron de estas concepciones o enfoques dirigidos a construir un orden. Diferencias o especificidades presentes en la estructura social asociadas a condiciones de género o de edad no fueron contempladas o se incorporaron únicamente como particularidades biológicas y, por lo tanto, se interpretaron como situaciones naturales. Sectores como las mujeres o la niñez fueron excluidos de la política, es decir, no eran objeto de la política simplemente porque no constituían, como tales, sujetos. Se creó, en consecuencia, un orden político y social en el cual las relaciones hombre/mujer o adultez/niñez estaban fuera del proceso de construcción social.

Como bien señala Lagarde, para el caso de las mujeres, la desigualdad se ha apoyado

---

*“en mitos e ideologías dogmáticas que afirman que la diversidad entre mujeres y hombres encierra en sí misma la desigualdad, y que esta última es natural, ahistórica y, en consecuencia, irremediable. La nominación de las mujeres en los derechos humanos presupone reconocer que las diferencias entre mujeres y hombres son de género y no solo sexuales” (Lagarde, p. 90 1996).*

---

Esto mismo ha sucedido con la niñez, que ha sido concebida como una especie de apéndice de las personas adultas.

El resultado ha sido la “invisibilización” social de tales sectores y, como consecuencia, un disfrute limitado de la libertad y de la igualdad, el cual ha quedado, además, registrado en una superestructura jurídica que no incorporó las diferencias entre hombres y mujeres, ni entre las personas adultas y las personas menores de edad; y que cuando lo hizo fue de manera claramente subordinada.

Con el enfoque de los derechos humanos, cuyo punto de partida es el reconocimiento de que estas diferencias sociales se han expresado en términos de desigualdades sociales, estos conceptos adquieren nuevas dimensiones prácticas y conceptuales, abriendo una perspectiva que recupera la diversidad social y reconoce la especificidad. Consecuentemente, el sujeto de la política –y de la historia– deja de ser, en este sentido, un sujeto abstracto y homogéneo, para transformarse en un sujeto concreto y particular (Güendel, 1998).

La incorporación del género y de las nociones generacionales implica una comprensión distinta de lo social y de lo político, porque obliga a tomar en consideración otros criterios igualmente importantes para entender las relaciones sociales, que tienen implicaciones de enorme importancia en la configuración de la institucionalidad pública y privada, la cultura política y la personalidad. Ello exige la revisión no solo del enfoque liberal de los derechos políticos sino también de la perspectiva de los derechos sociales y su institucionalidad: el Estado social, vindicado por los socialistas. Lo primero porque plantea la especificación y, por consiguiente, la ampliación de derechos y lo segundo en cuanto obliga al Estado social a construir enfoques de racionalización social particulares que tomen en cuenta la situación de estos grupos, principalmente reconociendo su condición de subordinación y de vulnerabilidad.

---

La reivindicación de la libertad, planteada por los nuevos movimientos sociales que se han organizado a partir de intereses o valores socialmente determinados y que luchan por la igualdad en ciertas áreas y por la incidencia en el proceso de toma de decisiones, no cuestiona el poder de un capitalista o un terrateniente abstracto, sino la figura de poder del esposo, del padre o madre, del maestro, del médico, institucionalizadas en *roles* y estructuras de poder. Es decir, se trata, a diferencia del poder despersonalizado de la clase social, en un poder encarnado en las personas con las cuales cotidianamente se mantiene una relación afectiva o de autoridad y que controlan los dispositivos del poder social en los ámbitos más vitales de la vida de las personas.

Al abandonarse el sujeto abstracto de la libertad, consecuentemente, esta adquiere tonalidades distintas y está subordinada a nuevas tensiones, muchas de las cuales son tan profundas como aquellas que se refieren al poder de clase, ya que se trata de tensiones que se generan en los espacios llamados "privados". Esto tiene importantes consecuencias para la agenda pública, ya que comienzan a ser objeto de discusión y de vigilancia pública los problemas que surgen de las relaciones de género y de las relaciones intergeneracionales, entre otras. Al develarse las consecuencias

perversas de este tipo de poder surgen las posibilidades de las políticas públicas, que como vamos a analizar posteriormente tienen una naturaleza muy diferente.

Por otra parte, la noción de igualdad también sufre profundas modificaciones. Hasta este momento la igualdad estuvo asociada al mercado, al acceso a la propiedad y a la igualdad de derechos políticos y civiles:

*La igualdad de oportunidades para acceder al mercado.* La desigualdad en este caso se interpreta como un problema de imperfección de los mercados que hay que corregir por medio de políticas económicas y sociales que garanticen condiciones semejantes en términos de capacidades y de derechos para incorporarse a este.

*La igualdad jurídica.* Se interpreta como la igualdad ante la ley y define los mínimos necesarios para garantizar una participación en idénticas condiciones dentro de las instituciones políticas. Se trata entonces de buscar la aplicación de estas leyes, de modo que se evite la distancia entre el reconocimiento formal y el ejercicio real de los derechos.

*La igualdad / desigualdad estructural.* Se refiere a la producción y distribución de la riqueza social que es generada en la sociedad, y que en el caso del capitalismo se encuentra determinada por la propiedad privada de los medios de producción. La lucha por la igualdad consiste en la democratización del acceso a la riqueza y a los medios de producción.

Los nuevos movimientos sociales vindican derechos específicos no generalizables, surgidos de las diferencias sociales provocadas por la edad, el sexo y la raza, dirigidos a crear iguales condiciones sociales para todas las personas, en términos de su inserción al mercado, su disfrute de los derechos políticos y civiles y los derechos de acceso a la riqueza social.

Como señala acertadamente Pilotti, estos movimientos

*no buscan cambios radicales, desarrollan su identidad alrededor de lo cotidiano y no cuestionan la estructura de desigualdades imperante en sus sociedades; más bien, el esfuerzo se centra en reivindicar derechos mínimos de ciudadanía, enfatizando la participación y la eventual incorporación a un sistema excluyente (Pilotti, 1997 p. 38).*

A pesar de ello, estos pueden tener una incidencia mayor de la que piensan, pues pueden generar cambios sociales importantes que tiendan a la construcción de un nuevo orden. Recordemos que, como señala Bobbio, “la concesión de los derechos políticos ha sido una consecuencia natural de la concesión de los derechos de libertad, porque la única garantía al respeto de los derechos de libertad está en el derecho de controlar el poder al que espera esta garantía” (Bobbio, p. 22, 1986).

### Los derechos humanos, la democracia y la política

La democracia es un derecho humano. Ella resume el espíritu de igualdad y de libertad que debe predominar en las relaciones sociales y en la manera como estas deben organizarse políticamente. La historia de la lucha por la democracia es a fin de cuentas la de los derechos humanos, que es en definitiva la historia de la construcción y de la afirmación del sujeto colectivo e individualmente.

En términos generales, el mundo ha evolucionado positivamente desde el reconocimiento de los derechos civiles a los derechos políticos y, posteriormente, a los derechos sociales; lo cual ha implicado una relativa democratización de las sociedades. No obstante, esto no ha significado, todavía, la institucionalización completa de la democracia ya que, por una parte, el tránsito entre la declaración o el reconocimiento formal de los derechos y su ejercicio pleno ha resultado ser un proceso escabroso y difícil. Y, por otra parte, no ha logrado extenderse hacia todos los ámbitos políticos y sociales, incorporando totalmente al conjunto de la sociedad. Ello ha conducido a que esta se encuentre hoy en día peligrosamente cuestionada, a raíz de que no está funcionando de acuerdo con lo que la ciudadanía espera.

Una serie de factores, entre varios, como la falta de transparencia en la gestión de lo público, la existencia de problemas para operar adecuada y eficazmente los mecanismos de participación política, el uso discrecional del poder de representación, la insatisfacción de la ciudadanía por los niveles de cumplimiento de los

derechos sociales y la ausencia de estructuras públicas que garanticen la igualdad y la libertad de todos los sectores sociales en el Estado y fuera de él, independientemente de los atributos que califiquen a los sujetos (sexo, etnia, edad), han puesto de manifiesto sus límites y dificultades. En virtud de ello, la mayoría de las democracias occidentales están experimentando, en mayor o menor grado, déficit de legitimación y de gobernabilidad (Offe y Habermas).

El principal desafío de la democracia actual es pasar de una democracia representativa a una democracia participativa. El debate de hoy corre en esa dirección. No obstante, existen distintos conceptos o formas de entender la democracia, lo cual ha hecho difícil arribar a un consenso en esta materia (García y Micco, 1997, pp. 220-237).

Estas diferencias obedecen no solo a discrepancias teóricas fundamentadas en los matices o énfasis que se le otorgan a los diferentes componentes de lo social, tal y como señalan García y Micco, sino también a los distintos intereses que reinan en la sociedad. Ya vimos que conceptos como igualdad y libertad, tan importantes para definir la democracia, se entienden de manera distinta dependiendo de la idea de sociedad que se tenga. Igual ocurre con la noción de democracia. Un ejercicio pleno de los derechos políticos implica el control y la restricción del poder de las clases dominantes, así mismo el cumplimiento igualmente pleno de los derechos sociales representa una mayor distribución o redistribución de la riqueza social.

De acuerdo con García y Micco existen dos concepciones de democracia (García y Micco, 1997 p. 234), una que pone el énfasis en los aspectos procedimentales que ordenan la participación política y consideran a la democracia como equivalente a sistema político: “La democracia sería un régimen político caracterizado por la libre elección de los gobernantes y los gobernados, lo cual supone elecciones libres, la posibilidad de que partidos políticos, sindicatos y campañas de opinión se organicen gracias a la libertad de constituir coaliciones, reunirse y expresarse” (*idem*). La otra, pone el acento en la democratización de lo social, y se refiere básicamente a la construcción del igualitarismo (*idem*).

En los últimos años, una serie de factores como la caída del régimen soviético, la democratización en los países del cono sur y la pacificación e institucionalización de la democracia en Centroamérica han puesto en cuestión las fórmulas “suma cero” y han revalorizado desde diferentes puntos de vista la democracia formal o política, al mismo tiempo que han mostrado las dificultades enormes que implica su construcción en contextos donde reina la desigualdad social. También ha puesto de manifiesto, que las experiencias que procuraron resolver el problema de la igualdad, por medio de la democracia directa no condujeron, lamentablemente, a la construcción de una sociedad más libre.

En virtud de esta situación se plantea con mayor fuerza el problema del buen gobierno, asociado a los temas de la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la vigilancia y la exigibilidad de los derechos ciudadanos. Todos estos temas, claves para la democratización de la sociedad, giran en torno a la construcción y consolidación del sujeto en la política. No hay democracia si no hay participación real y consciente de la ciudadanía, es decir, una ciudadanía activa y no una ciudadanía tutelada. En este sentido, se requiere hacer una mezcla de ambos conceptos de democracia señalados por García y Micco, tal y como ha sabido proponerlo Norberto Bobbio y como ha logrado desarrollarse, aún muy tímidamente, en las experiencias del Estado social.

La discusión moderna de los derechos humanos le otorga gran vigencia a este planteamiento, ya que cualquier revisión de la idea de democracia y de fortalecimiento de la ciudadanía tiene como condición básica la extensión de la igualdad y de la libertad hacia otros sectores sociales que hasta hoy venían siendo excluidos y la institucionalización de mecanismos de exigibilidad y de control ciudadano, que garanticen el ejercicio real de los derechos humanos.

Como señala Bobbio en su libro *El futuro de la democracia*:

*El discurso sobre las vías de la política en un sistema democrático no estaría acabado si no se tuviese en cuenta las formas de unión no alrededor de intereses específicamente económicos, sino de intereses que se refieren a las condiciones de desarrollo de la propia*

*personalidad o cosas semejantes, para las cuales se usa la expresión, tan cómoda como sibilina, "calidad de la vida". Me refiero a los movimientos sociales, como el movimiento feminista, los diversos movimientos juveniles, los movimientos de homosexuales, así como aquellos de opinión que contemplan la defensa y la promoción de derechos fundamentales, como las diversas ligas de los derechos del hombre, en defensa de minorías lingüísticas o raciales, como también a Amnistía Internacional que ha realizado entre otras, una campaña por la abolición de la pena de muerte en el mundo (Bobbio p. 57, 1986a)*

El reconocimiento de los derechos humanos de estos grupos constituye una nueva revolución liberal, al mismo tiempo que una reforma socialista, ya que representa el reconocimiento de derechos específicos en el ámbito político, económico y social que no solo atenúan su alta vulnerabilidad –ante una institucionalidad y una cultura estructurada en función de los intereses y derechos de los sectores hegemónicos– sino que, además, reconocen el pago de los déficit acumulados. En este sentido, el reconocimiento de los derechos de dichos grupos tiene una condición especial, digamos son una prioridad frente a la satisfacción de los derechos de la ciudadanía en general, dados sus niveles de vulnerabilidad social (Minujín, 1998). La obligación jurídica (el interés superior del niño (sic) –y de la niña–) se encuentra, en este sentido, por encima de las inequidades de género o de carácter étnico.

La ampliación de los derechos políticos implica extender la política a otros lugares públicos y privados que tradicionalmente no habían sido contemplados como ámbitos de ejercicio de los derechos. Unos porque eran considerados parte del mundo privado, donde las relaciones sociales no se consideraban teñidas por el poder, como por ejemplo la sexualidad y la familia, e involucran sujetos que nunca habían sido reconocidos como tales. Otros de carácter público, donde la autoridad jerárquica goza de absoluta legitimidad, como la escuela y el hospital. Estos últimos tienden a politizarse, pues una reconceptualización de los sujetos lleva a definir en otros términos "relaciones técnicas" como relaciones de poder.

Bobbio es bastante claro en este sentido cuando señala que dichos movimientos no deben concebirse como un cambio en las reglas del juego democrático, sino que, por el contrario, logran desarrollarse gracias a los principios fundamentales de la libertad de asociación y de opinión. Para este autor, tales principios

*“deben interpretarse como verdaderas y propias precondiciones para el funcionamiento de las reglas del juego, particularmente de la regla fundamental y representativa de acuerdo con la cual ninguna decisión colectiva obligatoria puede ser tomada y realizada si no reposa en última instancia en el consenso manifestado a través de elecciones periódicas por sufragio universal” (Bobbio, p. 57, 1986).*

### El concepto de inclusión / exclusión social

El enfoque de los derechos humanos es una perspectiva institucional y ética. Se trata de construir nuevas instituciones o redefinir las viejas a la luz de los derechos humanos. Como las instituciones derivan en una cultura, se trata por lo tanto de crear un nuevo marco de valores que gobierne la vida social (Berger y Luckman). La transformación social que se deriva de ello surgirá del cambio normativo, pero sobre todo de la internalización cultural del respeto de la “otredad”.

Si bien ello implica una transformación de la estructura económica, uno podría pensar que a la larga este es el efecto de la generación de una cultura centrada en el reconocimiento de los derechos humanos. Dado que es plausible que derive no solo en una amplia alianza política y social, sino en una política de desarrollo sustentada en la persona. El cumplimiento de una serie de derechos, como el derecho al empleo, el derecho a la alimentación, el derecho a la vivienda, el derecho a la salud y el derecho a la educación, de hecho, implicaría una redefinición profunda de los criterios y de los enfoques predominantes de la distribución de la riqueza social.

El desarrollo de la institucionalidad implica un nivel de integración social y funcional mayor. Esto significa más y mejores mecanismos de coordinación de los sistemas de acción social y de los

sistemas político-administrativos. Normalmente, ello ocurre así en las sociedades modernas, donde los criterios de racionalización social han logrado internalizarse plenamente. En ellas, la red de instituciones atraviesan horizontal y verticalmente la sociedad. No obstante, estas son sociedades más “opacas” y diferenciadas, que requieren de sistemas de administración más complejos.

En las sociedades atrasadas industrialmente hay ámbitos muy institucionalizados y ámbitos desinstitucionalizados o poco institucionalizados. Los primeros corresponden a las partes más modernas –desde el punto de vista del predominio de los mecanismos de racionalización y control social– y los segundos, a los ámbitos menos modernos. No obstante, la modernidad es hoy en día un fenómeno global, así como lo es el capitalismo. No obstante, se pueden identificar grados de modernidad que determinan grados de institucionalización.

---

El enfoque de los derechos humanos supone, sin embargo, una institucionalidad distinta, así como una modernidad con un enfoque también diferente, centrada en el sujeto. Es una institucionalidad, por decirlo así, centripeta, o sea “volcada” hacia la creación de códigos culturales y de sistemas de respeto y de reconocimiento que se asemejan a un sistema vial, en el que semáforos y señales de tránsito se encuentran tan internalizados en las personas (automovilistas y peatones) que puede funcionar con el mínimo de regulación (Feyerabend). El desarrollo del Estado social, a pesar de que ha entronizado el poder de la burocracia en la sociedad, ha abierto condiciones favorables para que este tipo de institucionalidad, haya podido establecer legítimamente un conjunto de derechos sociales reconocidos por la sociedad, y haya creado un espacio de reconocimiento recíproco, que ha establecido una lógica de la interacción social distinta a la determinada por el mercado.

La violación/cumplimiento o, lo que es lo mismo, el reconocimiento/desconocimiento institucional de los derechos humanos implica, desde esta perspectiva, una mayor o menor integración social. Esta coordinación se puede dar de dos maneras, por medio de imágenes míticas del mundo que “obligan” a encauzar colectivamente los planes de acción de las personas, tal y como

ocurría en las sociedades tradicionales o por medio de mecanismos de racionalización social como el mercado –cálculo económico– o el Estado. El Estado ha ampliado la institucionalidad y ha regulado y, por lo tanto, encauzado la acción social de acuerdo con criterios colectivos de racionalización social.

El cumplimiento de los derechos humanos significa incorporar en los planes de acción de las personas –la organización racional de sus objetivos a corto y largo plazo, la incorporación crítica de su entorno y el cálculo económico “consciente”– el reconocimiento de los derechos del otro. Esta es una actividad “auto reflexiva”. La existencia de una situación de este tipo presupone un marco jurídico funcionando y una cultura internalizada en las personas y las instituciones. Esto implicaría, en los términos de Beck y de Guidens, el surgimiento de una modernidad reflexiva (Beck y Guidens, 1997).

---

La mayor o menor integración social conlleva a la inclusión/exclusión social. Una persona o grupo social integrado implica que se encuentra incluido, incorporado institucional y socialmente. Hay niveles de integración social que determinan niveles de inclusión o exclusión. En realidad la inclusión es una manifestación de la integración social, que se refiere básicamente a su incorporación en las redes que ha creado la sociedad y que abarcan un sinnúmero de aspectos que van desde lo cultural, lo político hasta lo económico. Existen, como llama Minujín, rangos de vulnerabilidad social, que implican el peligro de que las exclusiones parciales, se transformen en exclusiones totales, como, por ejemplo, los sectores medios empobrecidos que habían logrado una incorporación económica que les permitía insertarse en las redes económicas establecidas por el mercado y el Estado, y que ahora están siendo expulsados de estas.

De acuerdo con el enfoque de los derechos humanos, existen grados y tipos de inclusión y exclusión social. Así pues, una persona, digamos un niño o una mujer, puede estar incluida plenamente en las redes económicas, lo cual implica el acceso a bienes y servicios que garantizan un nivel de vida adecuado, sin embargo, desde el punto de vista cultural y político se encuentran

---

excluidas, ya que no son reconocidas como sujetos activos dentro de las redes institucionales y de los planes de acción del resto del conjunto de la sociedad. Asimismo, existen personas que son excluidas económica, cultural y políticamente, como ocurre con los sectores más pobres de la sociedad. En este caso ocurre la exclusión económica agravada por la exclusión cultural y política. Existe una doble exclusión cultural y política, la exclusión de la pobreza, que implica “un estigma” que tiende a desconectar los planes de acción de las personas con los planes de acción del resto de la sociedad que se encuentra integrada, incluyendo las redes institucionales, y las exclusiones específicas relacionadas con el género, la edad y la etnia, que en este caso tienden a agravarse, en razón de que la pobreza genera patologías y prácticas que hacen más pesada la carga de estas personas.

Existen dos dimensiones de esta categoría: la dimensión económica, que se encuentra asociada al problema del “asalariamiento” (Bustelo y Minujín, 1998) y la dimensión sociocultural, vinculada a la desincorporación o desconocimiento de las redes institucionales y de los planes de acción de las personas como sujetos activos. La exclusión no implica marginalidad, es decir, encontrarse al margen de la sociedad o del mercado, sino más bien una incorporación precaria en la sociedad desde el punto de vista de su inserción económica –pauperización–, de su inserción política –dificultades para participar en los procesos globales y locales de toma de decisiones– y cultural –desconocimiento de sus manifestaciones de identidad–. Aunque debe reconocerse que el nivel de pauperización de algunos sectores sociales llega a tal extremo cuya inserción en el mercado es más que precaria. Ambos tipos de exclusión se refuerzan, tal y como se explicó anteriormente.

La exclusión en general, pero sobre todo la exclusión sociocultural, se encuentra relacionada con los procesos de construcción de la identidad personal y colectiva. La creación de códigos, expresiones orales –el habla– y prácticas sociales van configurando identidades, que se expresan social y localmente. Estas identidades pueden construirse con base en procesos nacionales que permitan una coordinación social plena, tal y como ocurre

en sociedades donde el proyecto nacional ha conseguido una sociedad muy integrada política y socialmente, o en procesos locales o sociales restringidos, como pareciera estar ocurriendo en muchos países a raíz del proceso de globalización, el cual, al provocar una desinstitucionalización pública de la sociedad, genera procesos de “desconexión” que pueden ser severos (Güendel y Sorensen, 1999).

Ahora bien, debe enfatizarse en que la exclusión sociocultural tiene como una de sus manifestaciones más importantes el desconocimiento del carácter de sujeto de las personas o grupos sociales que se encuentran en una condición de desigualdad. La relación de exclusión es una relación vertical, con respecto al Estado o con relación a los grupos sociales privilegiados que detentan el poder político y económico. En el caso de los sectores específicos cuya identidad se configura, además, alrededor de criterios no clasistas, la exclusión es de carácter transversal, es decir, se da en todos los niveles de la vida social: la familia, la empresa, la escuela, el hospital, el presidio, el Estado y la comunidad. Se es excluido de todos los planes de acción de las personas, inclusive de los formulados por las mismas personas excluidas, y de todas las redes institucionales. Quizás la palabra “invisible” haya sido la más apropiada, pues se refiere a personas que físicamente existen, pero que social y políticamente no son entidades corpóreas.

### Políticas de construcción de ciudadanía

El enfoque de los derechos humanos propone una nueva cultura política dirigida a promover nuevas maneras de orientar, racionalizar y canalizar la acción social. Plantea la construcción de una institucionalidad diferente que propone una relación distinta entre Estado y sociedad, en la que el sujeto sea el elemento que le otorgue sentido. En otras palabras, representa un nuevo enfoque del cambio social, esta vez centrado en los sujetos concretos y no en los sujetos trascendentes, históricos, que en el pasado marcaron una única trayectoria social al proceso de transformación.

Actuar colectiva e individualmente, teniendo como Norte el reconocimiento de la “otredad”, tanto en el ámbito institucional público como en el ámbito de la relación privada y cotidiana, plantea un redimensionamiento de las nociones de democracia y de ciudadanía. Nociones que se pensaban únicamente desde el Estado y que hoy necesariamente abarcan otras dimensiones de la sociedad, inclusive dimensiones limitadas a los ámbitos más íntimos de las personas.

La construcción de la democracia, en esta nueva perspectiva, le otorga a la participación social un lugar primordial en el proceso sociopolítico. Los principios de la representatividad y de la delegación, que constituyen la base de la democracia liberal clásica, no son condiciones suficientes para garantizar el acceso al poder político. Se requiere de mecanismos que garanticen la efectiva participación de los representados en distintos niveles:

- 
1. El nivel del ajuste o la rendición de cuentas.
  2. El nivel de la exigibilidad del cumplimiento de los derechos ciudadanos
  3. El nivel de la vigilancia política.
  4. El nivel de la participación efectiva en los órganos que toman las decisiones, tanto a nivel local como a nivel nacional.
- 

Ahora bien, la tematización de los derechos humanos surgida de los nuevos movimientos sociales, amplía este concepto de democracia política en dos sentidos: por un lado, mediante la extensión de los mecanismos de control y de vigilancia política hacia ámbitos hasta ahora considerados privados, incorporando nuevas colectividades, como por ejemplo la familia, y nuevos actores en el ejercicio de la política. Por otro lado, en la identificación de nuevos temas políticos, que implican, a su vez, políticas públicas de nueva generación (políticas contra la violencia, políticas dirigidas a promover los derechos de la niñez y de la adolescencia). Estos temas se relacionan con los problemas del ejercicio de la libertad para todas las personas y la igualdad de acceso a las oportunidades de una mejor condición de vida. La

democracia, por lo tanto, no es ni debe ser únicamente objeto del Estado, sino que, necesariamente, tiene que ampliarse a todos los espacios en los que esté presente la relación entre personas. La responsabilidad de los procesos de racionalización social han sido descentrados, órganos políticos y sociales que compartían una responsabilidad limitada a algunos ámbitos, adquieren una nueva funcionalidad. El individuo mismo, dentro del enfoque de los derechos humanos, tiene en cuanto sujeto individual un papel de enorme importancia en la racionalización y el autocontrol, que anteriormente se limitaba solo al área económica –el balance entre los gustos o las preferencias y los ingresos– y al cumplimiento de ciertas normas legales y sociales que permitieran un marco de acción legítimo. Pero que ahora se amplía a la obligación de tener conciencia de la relación con el otro. Esto significa conocer sus derechos y los del otro y enmarcar sus planes de acción en los límites que ellos establecen.

---

Por su parte, la noción de ciudadanía tal y como originalmente era concebida tiende a modificarse de manera significativa. Ya el Estado social había impulsado una extensión de la ciudadanía hacia el ámbito social. Marshall teorizó acerca de los derechos sociales y sus implicaciones para el ejercicio de la ciudadanía. Quedó claro que la ciudadanía no está completa sin derechos sociales (Bustelo y Minujín, 1998 y Sojo, 1998) que garanticen el acceso a un nivel de vida adecuado para potenciar las capacidades humanas. Asimismo, es diáfano que la planificación social que garantiza la realización de estos derechos por medio de políticas sociales, tiene que sustentarse en un marco de argumentación democrática (Bustelo, 1999), que trascienda el enfoque burocrático del Estado social (Güendel, 1998).

Este concepto de ciudadanía ha sido extendido hacia las mujeres y hacia la niñez y la adolescencia. Por consiguiente, ya no podemos hablar de ciudadanía en general porque en ese nivel desaparecen las diferencias, que son las que deben rescatarse para construir una ciudadanía política y social plena. Es paradójico el hecho de que el concepto de ciudadanía sea un

---

concepto excluyente si al mismo tiempo no se reconoce que la ciudadanía, para ser plena, tiene que ser al mismo tiempo general y específica. Por ello los nuevos movimientos sociales introdujeron el tema de las ciudadanías. Cada una de ellas tiene su especificidad, porque cada uno de los sujetos a los que construye son distintos, tienen intereses diferentes, que no pueden ser generalizables porque precisamente si lo son tienden a desvanecer sus realidades específicas, ocupan espacios particulares en la estructura social y se relacionan de una manera que obligan a reconocer sus capacidades particulares. La lucha por las ciudadanías específicas ha redefinido la política, la ha extendido replanteando la lucha por la ciudadanía y la democracia en general. Esta es una lucha, que como señalábamos anteriormente, trasciende al Estado abarcando muchos otros ámbitos sociales.

El caso específico de la niñez es quizás el ejemplo límite. La niñez como realidad biológica y social es algo reconocido por todas las personas y por el Estado. Se conocen los avances en el campo de racionalización de la crianza para potenciar la capacidad de esta. El Estado ha avanzado en la definición de políticas públicas básicas dirigidas a atender la niñez por medio de servicios en educación, en salud y nutrición y programas de cuidado y de atención de los llamados niños en riesgo social. Sin embargo, los niños, niñas y adolescentes no han sido reconocidos como sujetos, como personas con capacidades y con derecho a la autonomía, dentro de sus limitaciones físicas e intelectuales, en cada nivel de edad.

Esto se expresa básicamente de tres maneras:

1. Un ambiente familiar donde el niño o la niña son concebidos únicamente como una función.
2. Un ambiente legal donde el niño o la niña no tiene absolutamente ninguno de los derechos reconocidos para las personas adultas.
3. Un ambiente social en el cual los niños, niñas y adolescentes no aparecen como sujetos de derechos sociales.

El reconocimiento de la ciudadanía de la niñez y de la adolescencia constituye, sin embargo, un acto particular, porque la

autonomía de la niñez es relativa dado que se encuentra determinada por el nivel de desarrollo físico, socioafectivo e intelectual. Es una ciudadanía distinta, que empieza por el hecho de que no es ni puede ser reclamada por el sujeto, lo cual hace una diferencia sustancial con otras ciudadanías. Es una ciudadanía que debe ser construida a partir de la conciencia de los padres, encargados y, en general, de todas las personas adultas y del Estado. Esto significa que es una ciudadanía edificada a partir de la capacidad del autocontrol democrático de la sociedad, lo cual obliga necesariamente a producirse como resultado de una voluntad colectiva que abarque todas las dimensiones de la sociedad. Posiblemente la construcción de la ciudadanía de la niñez constituya, en este sentido, el gran espejo hacia el que debe mirarse la sociedad en su conjunto, y al mismo tiempo que representa un medio para avanzar cualitativamente hacia una sociedad ética, moral y políticamente superior.

---

A diferencia de la ciudadanía de la mujer, la construcción de la ciudadanía de la niñez no depende de ella misma, sino de las personas con las que esta se relaciona cotidianamente y de las estructuras que se creen.

Ciertamente, cuando se llega a la adolescencia, la situación es diferente, ya que los niveles de autonomía no solamente pueden –y deben– ser sustancialmente mayores, sino que además esta se puede expresar por medio del habla. El adolescente o la adolescente tiene voz y puede generar condiciones que obliguen a reconocerlo (la) como una persona independiente. Con los adolescentes o las adolescentes es factible una discusión con mayor propiedad entre la obligación y el derecho y de las condiciones necesarias para garantizar un ejercicio pleno de la libertad responsable. Sin embargo, es con la población adolescente con la cual las personas adultas evidencian de la manera más clara y violenta su intención de no reconocer ese carácter de sujeto. Desconocimiento que no solo se expresa en la familia, en la relación unilateral de autoridad que establecen padres y madres, que la mayoría de las veces devienen en una relación de autoritarismo, sino en la sociedad por medio de la función también unilateral de

los educadores, minorías en los espacios de socialización formal, y mediante las expresiones jurídicas y políticas, que se orientan hacia la construcción de una persona socialmente inferior que por lo tanto no merece las garantías procesales que cualquier otra exige (Emilio García).

### **El problema de la coordinación de la acción social**

Existe, sin embargo, una desconexión entre el concepto y las demandas generales de la ciudadanía política y social y las ciudadaníaes específicas (niñez, adolescencia, mujeres, etnia, migrantes, homosexuales, minorías en general). La primera se vincula exclusivamente con el problema del ejercicio del poder político y con la distribución de la riqueza a escala global. La segunda con los intereses específicos determinados por la historia y la condición de la mujer, de la niñez y de la juventud, etc. Ambas se presentan como movimientos paralelos y pocas veces coinciden. ¿Cómo intentar esta reconexión? ¿Es posible hacerlo?

Las ciudadaníaes modernas implican la redefinición de lo social. Con las luchas por los derechos por parte de las mujeres y con las iniciativas de las organizaciones internacionales y no gubernamentales que promueven los derechos de la niñez y de la adolescencia, lo social es visto desde ángulos que nunca antes habían sido explotados en la ciencia y la planificación social. Comenzando porque el conflicto social deja de concebirse como un conflicto de clase originado exclusivamente en el ámbito de las relaciones sociales de producción y del poder político centrado en el Estado, sino que se visualiza también como “un conflicto” generado por culturas e instituciones que trasciende incluso al mismo régimen de producción capitalista.

Uno de los principales aportes de la teoría del género consiste precisamente en el hecho de identificar otros factores que explican el desenvolvimiento político y social y, sobre todo, cómo estos factores obligan a replantearse las instituciones y en general las relaciones sociales. Con ello se refuerza toda la corriente que cuestionaba los efectos perversos provocados por la modernidad en el individuo

y la sociedad y la argumentación sustentada en múltiples hechos de cómo la razón también se manifiesta en violencia, una violencia que en ocasiones no es tan palpable a simple vista pero que es tan destructora como cualesquiera de las cruentas guerras que han ocurrido en el presente siglo. La lucha por la ciudadanía se extiende irremediabilmente al cuerpo, porque allí es donde los niños, las niñas y las mujeres más sufren su exclusión política y social (Foucault). Esto es lo que Heller y Fehér han llamado la biopolítica, es decir, la lucha por el ejercicio de la libertad expresado en el control y la seguridad del propio cuerpo (Heller y Fehér, 1992, p. 173).

Lo social no se agota en la satisfacción de necesidades, aunque desde luego esta constituye uno de los aspectos más importantes. Presupone realidades que articulan una multicausalidad de factores de tipo económico, cultural, político, social y biológico. Es así como, por el lado social, además de las manifestaciones biológicas asociadas a problemas de ingesta o a condiciones de vida ambientalmente inadecuadas se encuentran estructuras de poder familiar y social, concepciones y valores que determinan el proceso de satisfacción/insatisfacción de necesidades. Por el lado puramente económico, estructuras de propiedad y de distribución de la riqueza y patrones de vida generados por el mercado inciden de una manera fundamental en dicho proceso.

Es muy común, dentro de la planificación social, concebir la satisfacción de necesidades solamente desde una perspectiva biológica, perdiéndose el vínculo entre los factores que generaron los problemas sociales y sus manifestaciones más evidentes. Esto conduce la mayoría de las veces, a raíz de que se organizan las políticas y los servicios de atención social exclusivamente en función de las insuficiencias o desórdenes bioquímicos provocados por las carencias, a no preguntarse acerca de cuáles son las causas que la provocaron. La consecuencia de ello es el desarrollo de una perspectiva curativa, que por supuesto conduce a mejorar la situación más no a resolverla o al menos a crear condiciones para alcanzar esta meta. Si se actuara de un modo contrario, no solo se ahorrarían costos, sino que la atención de muchos de los problemas sociales podrían ser controlados.

Otra consecuencia, en los casos en donde se pone un desmedido acento en uno o dos de los factores que causan el problema social, conduciendo no solo a una visión unilateral la cual deriva en la sobre atención sino, a la vez, en una pérdida del sentido de la totalidad, es que el proceso de atención social resulta muy oneroso.

Los servicios de atención social dirigidos a atender las necesidades básicas están organizados de una manera tal que no hace diferencia alguna entre mujeres y hombres y entre la adultez y la niñez. Son enfoques estandarizados que en su mayoría se sustentan de esas concepciones unilaterales a las que arriba se hacía referencia. Plantear el problema de la especificidad y del sujeto, en general y en términos particulares para cada sector, representa poner en cuestión las bases epistemológicas de dichos enfoques y, en consecuencia, la organización de los servicios de atención. Hablar de una atención de la salud para las mujeres que incorpore el género y luego sus derechos, tiene, por ejemplo, enormes consecuencias en los servicios de atención de salud.

En el campo de la niñez y de la adolescencia la discusión sobre el tema de los servicios de salud se ha limitado básicamente a los aspectos más tradicionales relacionados con las coberturas y la calidad de los servicios, los cuales son fundamentales para el derecho a la sobrevivencia de los niños y las niñas. No obstante, no se ha avanzado hacia ámbitos más complejos que tienen que ver con las relaciones específicas entre los niños y las niñas, como pacientes, y los servicios propiamente tales. Ello obedece a que el tema de los derechos de la niñez y de la adolescencia en el ámbito de las políticas y de la gerencia social no ha traspasado aún la dimensión asistencial ni la dimensión ética.

Una discusión de esta naturaleza para la niñez y la adolescencia debiera incluir aspectos relacionados, por un lado, con controles hacia abusos de diferente tipo provocados por los profesionales en salud, los cuales, principalmente en el área de la atención hospitalaria, son muy importantes, pero que no son denunciados porque los niños y las niñas no tienen voz y porque

los padres y las madres, sobre todo de hogares muy pobres, tienen profundamente internalizado el poder médico. Estos controles debieran estar muy vinculados con dos tipos de mecanismos, uno orientado a abrirle la posibilidad a los padres y las madres para que exijan servicios con mayor calidad como, por ejemplo, contralorías de servicios, y otros dirigidos a que el sistema establezca autocontroles teniendo como punto de referencia los derechos de la niñez y de la adolescencia, mediante auditorías médicas permanentes. Por el otro lado, con el desarrollo de una perspectiva pedagógica que cree condiciones físicas y psicosociales que integren al niño y a la niña de cierta edad y, con mucho más razón, a la población adolescente, como sujetos con capacidad para establecer un dialogo sobre su salud y los factores que intervienen en su atención.

Además de los problemas sociales de primera generación que se encuentran relacionados, sobre todo, con los derechos a la supervivencia, están los segundos, los de segunda generación, que están vinculados con situaciones sociales de un carácter distinto, que no tienen que ver con la sobrevivencia cotidiana provocada por la falta de condiciones materiales para atender las necesidades de alimentación, vivienda, salud o educación básica, sino que se refieren a problemas de violencia doméstica como el abuso y el maltrato o de violencia social como la violación sexual o bien otra naturaleza de problemas como los que experimentan la población adolescente o las mujeres en general, vinculados, por ejemplo, con las diferencias salariales, las oportunidades en materia de educación o la participación política en puestos de elección popular. Muchos de estos nuevos problemas se dan en hogares pobres, aunque también en otros niveles sociales, ya que son fenómenos que se producen a raíz de la existencia de iniquidades de género e intergeneracionales que no están asociadas exclusivamente con la pobreza.

Lo social, desde esta perspectiva de las ciudadanías, tiende entonces a ampliarse y a tornarse en una realidad aún más compleja, que no puede reducirse únicamente a oportunidades económicas, aunque estas sean centrales, sino que se extiende a una

gama de factores de tipo sociocultural, psicosocial y sociopolítico. La atención de esta realidad más compleja y diferenciada obliga a plantearse, entonces, la construcción de la ciudadanía en ámbitos que van más allá de los tradicionales relacionados con el ejercicio de los derechos civiles y políticos básicos. Con ello, el concepto de ciudadanía se enriquece y tiende a abarcar otros ámbitos que la hacen más integral. Asimismo, refuerza un aspecto central: el carácter activo que tiene que adquirir la ciudadanía para que realmente constituya una realidad política no solo más completa sino más real. Por estas razones, las ciudadaníaes específicas implican la ampliación de la ciudadanía en general.

### La ciudadanía activa

---

La ciudadanía activa plantea como componente primordial el problema de la participación plena. Se postula como reacción contra las limitaciones que presenta el ejercicio de los principios de la representación y de la delegación política. Pero también se postula contra el enfoque burocrático del Estado que tiende a sustituir la acción de las personas, decidiendo por ellas y, en ocasiones, contra ellas.

El tema de la ciudadanía activa no es, sin embargo, nuevo en la discusión política, Stuart Mill distinguía a los ciudadanos activos y pasivos, aunque consideraba que en general los gobernantes preferían a los segundos porque es más fácil tener controlados a súbditos dóciles e indiferentes, aun cuando señalaba que la democracia para desarrollarse necesita de los primeros (Bobbio, p. 25, 1986). Asimismo, Bobbio considera que la pregunta, ¿quién controla a los controladores?, ha recorrido toda la historia del pensamiento político. Para este mismo autor, la democracia depende de la solución más adecuada a este problema (Bobbio, p. 24, 1986).

La ciudadanía activa va más allá de la idea tradicional de ciudadanía que se ha intentado construir hasta hoy, principalmente en las democracias liberales, la cual se limita al reconocimiento de los derechos pero no se preocupaba por su ejercicio pleno, ni por la reafirmación de los sujetos. En este sentido, la diferencia se

centra en el *status* que se le otorga a este último, ya que la primera le asigna un carácter activo. Ello tiene que ver con la definición y la identificación que se hace del sujeto y los atributos que se le otorgan en la acción social (Urcuyo, 1998).

Hoy no es suficiente ese concepto tradicional de ciudadanía. Ha pasado ya demasiada agua debajo de los puentes y la política ha venido transformándose y ampliándose incesantemente. Ya no podemos hablar de una ciudadanía abstracta, ni limitada al mundo del Estado como sistema político. A los temas de la representación, de la transparencia y de la participación política, hay que agregarles otros relacionados con los problemas de reconocimiento que viven los sub-ciudadanos (mujeres, niñez, migrantes, minorías sexuales) y que no se limitan exclusivamente al fenómeno del reconocimiento estatal.

El enfoque de los derechos humanos, en este sentido, hace una contribución importante en la medida en que amplía este concepto de ciudadanía a uno de carácter multidireccional, que va de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, pero que también va en sentido horizontal. Considera como claves los siguientes tres aspectos:

1. El carácter de universalidad, integralidad e indivisibilidad que debe tener el reconocimiento de la ciudadanía, en tanto que constituida por un conjunto de derechos humanos. La universalidad quiere decir que debe abarcar a todas las personas, sin ningún tipo de exclusión. Todas tienen derechos y obligaciones. La integralidad se refiere a que la ciudadanía es al mismo tiempo ciudadanía política y ciudadanía social. La indivisibilidad hace alusión a que los derechos deben serle reconocidos en su totalidad, porque todos ellos son fundamentales para su constitución como tal.
2. El reconocimiento de la ciudadanía si bien primariamente le compete al Estado, en tanto representante de la sociedad en su conjunto, no se limita a su jurisdicción. La ciudadanía activa implica un reconocimiento social, que abarca todos los ámbitos de la vida. No basta con el hecho de que el Estado reconozca la ciudadanía, si esta no es asumida en el contexto de las relaciones intersubjetivas, ni del

mundo intrasubjetivo. Se trata de un tipo de ciudadanía cuyo reconocimiento debe provenir no solo del Estado sino también de la sociedad, por esto ella no se limita al cumplimiento de leyes generales o específicas, sino que involucra el control de los ámbitos donde el Estado tiene dificultades para “intervenir”.

3. La ciudadanía para que sea plena debe ser visible y exigible. Esto implica la construcción de mecanismos de vigilancia y de seguimiento de los derechos, que puedan ser controlados desde la sociedad civil aunque apoyados por estructuras estatales en el nivel nacional o local. Una condición para que ello sea posible es la existencia de un ciudadano educado y consciente de sus derechos y de un marco jurídico que incluya e institucionalice los mecanismos de exigibilidad, es decir, que este sea susceptible de ser vigilado. Por esta razón, la ciudadanía activa requiere además de este marco jurídico, que explícitamente reconozca el papel del ciudadano en la vigilancia y el control del poder; una nueva institucionalidad social que garantice reglas de comportamiento social capaces de asegurar el ejercicio pleno de la libertad en todos los ámbitos, sean estos públicos o privados.

La ciudadanía activa está vinculada primordialmente al ejercicio de la libertad en todos los espacios de la vida social. Extiende la política más allá de los límites de lo estatal. Su ejercicio pleno conduce al reconocimiento y cumplimiento de los derechos sociales, ya que conlleva la participación de la ciudadanía en los aspectos neurálgicos que inciden en la definición de su nivel de vida.

Deben cumplirse, al menos, ocho condiciones para impulsar el reconocimiento explícito de una ciudadanía activa:

La primera se refiere a la existencia de una cultura política basada en el reconocimiento universal de los derechos humanos, tal y como lo propone la Doctrina en este campo. Hecho que significa aceptar que todas las personas independientemente de sus atributos nacen con derechos. El reconocimiento de estos es un asunto de carácter ético y cultural, que debe expresarse en todas las dimensiones de las relaciones sociales y, por ende, de la vida cotidiana.

La segunda condición es que la ética debe materializarse en un marco legal e institucional de reconocimiento explícito de los derechos políticos y sociales a todas las personas, sin ningún tipo de exclusión. Sin embargo, tal y como hemos visto, el reconocimiento no es suficiente, se requiere incorporar mecanismos jurídicos que garanticen la protección, la exigibilidad y la vigilancia de los derechos, de modo que se promueva un sujeto activo. Un marco legal que no incorpore estos últimos limitará la norma a su existencia formal.

La tercera condición es la promoción de un sujeto de derechos auto-consciente. Esta condición plantea la relación de los aspectos intra-subjetivos, que no necesariamente pueden ser regulados por el marco jurídico, pero que sí deben ser promovidos por políticas de promoción de los derechos que racionalicen las relaciones inter-subjetivas en los diferentes espacios sociales.

La cuarta condición es la existencia de políticas públicas dirigidas a proteger, promover y atender los derechos humanos, basadas en un enfoque de los derechos. Esta aparente tautología se refiere a políticas públicas cuyo centro sean los sujetos y en las cuales la técnica constituya únicamente un insumo, un apoyo y no su *leit motiv*.

La quinta condición es la existencia de una administración de las políticas sociales y de políticas locales descentralizada, que garantice una planificación social democrática y, en consecuencia, la participación ciudadana en la toma de las meso y micro-decisiones, que eviten la hegemonía del burócrata o del tecnócrata en la definición de las necesidades sociales, tal y como ha sido señalado por Eduardo Bustelo (Cf. Bustelo) en un interesante artículo sobre este tema.

La sexta condición es la existencia de espacios públicos de concertación en el Estado, entendido como sistema político, de la comunidad y de la célula social básica: la familia.

La séptima condición es la existencia de mecanismos de representación política basados en una democracia participativa y de rendición de cuentas, de modo que obligue a la transparencia y al ejercicio pleno del principio de representación.

Por último, la octava condición es la democratización del saber técnico, de modo que se avance hacia un diálogo entre iguales y se evite la supremacía del experto en la definición de las políticas sociales y en general en el proceso de toma de decisiones.

Estas condiciones plantean la necesidad de operacionalizar la ética por los derechos humanos en políticas públicas, que promuevan una nueva relación entre las personas basada en el reconocimiento recíproco. La ética no es condición suficiente para avanzar hacia una sociedad centrada en el desarrollo humano, es necesario avanzar en la definición o redefinición de instrumentos de política que construyan un gran marco de posibilidades de acción dirigidas a desencadenar procesos políticos y sociales, en un contexto institucional, orientado a ubicar a la persona en el centro del mundo social.

---

## **Instrumentos de política pública con enfoque de derechos**

Una condición para la ciudadanía activa es la existencia de un Estado social que establezca un conjunto de regulaciones en la sociedad, dirigidas a proteger y atender los derechos de las personas constitutivas de una comunidad. No obstante, se trata de un nuevo concepto de Estado social, dirigido no solo a reconocer los derechos políticos y sociales sino también a proteger y a garantizar el ejercicio de la ciudadanía.

Las políticas públicas, en este contexto, constituyen instrumentos y espacios políticos dirigidos a producir y a fortalecer esta idea de la ciudadanía activa, lo cual significa abandonar los enfoques tradicionales centrados en las personas, entendidas como realidades biológicas y funcionales. Es necesario redefinir las políticas públicas actuales y orientarlas hacia la atención explícita de los derechos humanos.

El objetivo primordial de esta nueva política pública es el reconocimiento y fortalecimiento del sujeto o, en otras palabras, propiciar su empoderamiento social.<sup>2</sup>

La política de empoderamiento en ocasiones se visualiza como una acción específica que se diferencia del resto de las políticas o programas públicos, que siguen desarrollándose bajo el modelo tradicional. Es así como, algunas instituciones crean espacios de participación social, que si bien posibilitan una más intensa incidencia de la ciudadanía en las políticas públicas, no significa que dichas acciones estén organizándose en torno a los derechos humanos.

Otras políticas, sobre todo en el campo de lo que se ha denominado promoción o asistencia social, impulsan programas dirigidos a atender violaciones de derechos como, por ejemplo, los proyectos que se dirigen a atender o a proteger ciertas violaciones como la violencia doméstica, el trabajo infantil o la explotación sexual.

En estas políticas, el enfoque de derechos aparece “enquistado” en una estructura autónoma y la mayoría de las veces desvinculado del resto de las iniciativas. Ello obedece a que predomina todavía un enfoque “curativo” de los derechos, que tiende a visualizarlo únicamente a partir de la idea de violación. Existen dos perspectivas de esta manera de entender la aplicación del enfoque de los derechos en las políticas públicas. Una que se ubica dentro de lo jurídico, enfatizando en la protección de los derechos a las personas que se encuentran en conflicto con la ley o que tienen una alta vulnerabilidad para cruzar la frontera de la ilegalidad. Otra que se ubica en lo social y privilegia la atención o la protección a las violaciones de derechos. Estas dos perspectivas representan un avance importante en la aplicación del enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas, sin embargo, no están interesadas en desarrollar una visión más global que atravesase todas las dimensiones de lo social y que construya un enfoque preventivo.

---

2. Es lo que se ha dado en llamar “*empowerment*” en inglés y que ha sido traducido al español como “empoderamiento”, que significa entregar o dar poder a alguien.

Los principios de universalidad, indivisibilidad e integralidad de los derechos humanos obligan a operacionalizar este enfoque en una perspectiva totalizadora de las políticas públicas. Presumen que el derecho no es uno de los ámbitos de la vida social, como si fuese una esfera autónoma dirigida a regular las relaciones con las personas y las instituciones, sino que constituye una dimensión que atraviesa todo el conjunto de las relaciones sociales. Se trata de orientarlas hacia objetivos en los que predomine un sentido integrador e incluyente de la comunidad. La comunidad es vista, desde esta perspectiva, como un espacio construido –entre– y por todas las personas, a partir de un reconocimiento universal y diferenciado de los derechos. Ello se expresa además en los términos del habla (Habermas).

Esto significa una concepción según la cual las dimensiones de las personas, tales como la salud, los procesos cognitivos y el espacio vital se encuentran determinadas por tales relaciones intersubjetivas.

Un ejemplo concreto es el de la enfermedad, la cual pese a que tiene una evidente expresión biológica, que cuando se desencadena requiere de intervenciones de carácter bioquímicas, obedece primordialmente a la manera como se dan las relaciones sociales. Una sociedad en la que una mayoría de personas viven en condiciones insalubres tiene una mayor propensión a la enfermedad. La salud pública ha avanzado lo suficientemente como para llegar a la conclusión de que los desequilibrios biológicos que producen la enfermedad obedecen al ambiente social en el que se desenvuelven las personas. Para obtener un mayor control de la enfermedad se requiere por lo tanto incidir en las causas, es decir, en los soportes de estas relaciones sociales.

Tal y como se señaló al comienzo de este ensayo, algunas de las relaciones sociales se encuentran determinadas por las relaciones de producción, la cual define un tipo de desigualdad. Sin embargo, otras están vinculadas con otro tipo de relaciones sociales como las que existen entre la adultez y la niñez o el género, que determina una desigualdad únicamente social, no económica. Últimamente se ha llegado a la conclusión de que una es tan

importante como la otra, y que la primera no debiera invisibilizar a la segunda, ya que tiene consecuencias iguales o más perversas.

El tratamiento de ambas desigualdades es diferente aunque complementario. Las primeras conllevan procesos políticos y económicos mucho más complejos, que aluden a cambios en el patrón de la producción y la distribución de la riqueza y de la división social del trabajo. Mientras que las segundas suponen, principalmente, actividades de protección y de modificación de valores y costumbres, y cambios en la estructura económica dirigidos a garantizar niveles de vida adecuados e iguales a los de otros sujetos e igualdad de oportunidades. Hasta ahora el avance logrado en reducir una u otra de estas desigualdades no ha implicado directamente la abolición o atenuación de la otra.

Los tipos de desigualdad también han conducido a enfoques diferentes de abordar el tema de los derechos humanos. Los que privilegian las desigualdades provocadas por problemas estructurales en la economía tienden a limitar el tema del enfoque de derechos a los derechos políticos y sociales más agregados, los cuales adquieren sentido en la idea marshaliana de ciudadanía social, que ha sido retomada en los últimos años. No pareciera haber un esfuerzo en este enfoque por vincular la ciudadanía social al tema de las ciudadanía específicas y de sus consecuencias en términos de la libertad (Bustelo y Minujín, 1998). En este sentido, su propuesta de políticas públicas se limita a observar el desenvolvimiento y las condiciones éticas y morales de la realización de tales derechos en el campo distributivo (Bustelo, 1999).

Por otra parte, quienes enfatizan en las desigualdades específicas, no hacen un gran esfuerzo por asociar el tema de la ciudadanía específica con el tema de la ciudadanía social en general. Ello tiene como consecuencia que las políticas públicas que proponen se limitan exclusivamente a su ámbito de acción. Así, por ejemplo, las activistas de los movimientos en favor de los derechos de las mujeres o de los movimientos en favor de los derechos de la niñez y de la adolescencia, se preocupan principalmente por asegurar políticas públicas con enfoque de derechos desde su perspectiva particular.

No existe un esfuerzo por avanzar hacia una visión totalizante de una política pública con enfoque de derechos, sin embargo, ambas perspectivas trazan algunas nociones que pueden permitir configurar los criterios básicos para diseñar una perspectiva en este sentido.

La política pública con enfoque de derechos está obligada a realizar las siguientes rupturas:

1. Abandonar la perspectiva fragmentada de lo social y sustituirla por una de carácter integral. La universalidad, indivisibilidad y la integralidad de los derechos, obligan a formularse la idea de un sujeto total, integral que tiene necesidades y carencias diversas, pero absolutamente interrelacionadas. La construcción de esa integralidad obliga a repensar la manera como institucionalmente se ha construido lo social, ya que hasta ahora se ha impuesto la visión funcionalista que propone una totalidad social como resultado de la suma de sus partes, hecho que se ha expresado en una perspectiva sectorial. Ello debe partir de un concepto integral del sujeto, dirigido a trascender la perspectiva que tiende a segregarlo por los *roles* que cumple en la sociedad y por sus funciones orgánicas. Se requiere avanzar a un enfoque de totalidad social que esté anclado en los fundamentos desencadenantes del proceso de reconocimiento/violación de los derechos.
2. Superar el enfoque biólogo de lo social, que asigna *roles* y enfatiza en los efectos a partir de las expresiones orgánicas. Así, por ejemplo, se pone énfasis en las funciones reproductoras de la mujer o en una concepción orgánica del ciclo de vida de los niños y las niñas. Este enfoque biólogo conduce entonces a una perspectiva eminentemente curativa, donde se hace una equiparación clara entre el problema social y la enfermedad como interrupción de los procesos bioquímicos.
3. Trascender el objetivismo positivista que tiende a construir categorías de lo social a partir de criterios funcionales como, por ejemplo, el de población, beneficiarios o necesidades, y sepultan las expresiones subjetivas que le dan significación a lo social. Estas categorías han venido orientando políticas públicas que tienden a no considerar las especificidades culturales de género, étnicas y físicas, entre otras.

Estas rupturas deben realizarse en los distintos niveles:

1. El nivel del enunciado jurídico y filosófico, donde se identifican los sujetos de derechos y definen éticamente los ámbitos que deben ser regulados.
2. El nivel de la concepción de la política, la cual reúne todos aquellos aspectos que buscan operacionalizar la ética de la intervención social en una matriz de estrategias, categorías, valores e interpretaciones de la realidad social.
3. El nivel de las estructuras institucionales
4. El nivel de la planificación y de la identificación de los instrumentos de intervención (abogacía, atención, protección y movilización social).

---

Las políticas públicas basadas en el enfoque de los derechos humanos tienden a articular tres ámbitos que normalmente se han visto como esferas separadas: lo judicial, la asistencia social y lo local. Una de las contribuciones del enfoque de derechos es visualizar la política judicial, específicamente la política criminal como una política social que se encarga de prevenir o de atender a aquellas personas que a raíz de su condición de riesgo o de vulnerabilidad social entran en una situación de conflicto con la ley. La doctrina de protección integral visualiza a la política criminal como un instrumento que puede contribuir a construir alternativas para la incorporación a la comunidad de los sectores sociales que a raíz de la exclusión de que han sido víctimas en otros de sus derechos, se encuentran en esta situación de riesgo o se han visto ya arrastrados a entrar en conflicto con la sociedad y la ley.

En este sentido, han venido ganando terreno los programas de protección, de desjudicialización de las penas y de prevención judicial. Al considerar esta situación de riesgo como resultado de un proceso de exclusión social, se han abierto los canales para la articulación con las políticas de asistencia social. Se ha identificado el espacio de lo local como el ámbito más propicio para impulsar estos procesos de prevención judicial y de

---

protección de las garantías procesales, mediante la activación de mecanismos de vigilancia ciudadana que permitan, por un lado, una atención más oportuna a estos sectores en riesgo y, por otro lado, un mayor control social al poder judicial. De este modo, lo local se visualiza como un lugar que puede permitir de una manera más idónea avanzar hacia la atención integral de los derechos de la persona.

Las políticas públicas basadas en el enfoque de los derechos humanos pueden clasificarse en los siguientes tipos: Políticas de atención y de promoción de los derechos humanos, Políticas de protección de los derechos humanos y Políticas de vigilancia de los derechos humanos. Estas tres categorías de políticas se encuentran absolutamente integradas en torno al sujeto de derechos y articulan las distintas dimensiones de lo social (lo político, lo cultural, lo biológico-social y lo económico) y los ámbitos de lo local y lo nacional.

---

### **Las políticas de atención y promoción de los derechos**

Estas políticas se refieren a la atención de los derechos económicos y sociales (salud, nutrición, educación, asistencia social y condiciones laborales y salariales). Cada uno de estos ámbitos de derechos tienen la particularidad de que obedecen a aspectos funcionales específicos aunque absolutamente complementarios y que desencadenan procesos sociales, políticos y biológicos diferentes. El enfoque de los derechos humanos obliga a integrar todos estos ámbitos dentro una perspectiva holística, que contribuya a superar los enfoques sectoriales. El establecimiento de puntos de inflexión entre los sujetos concretos y los ciclos de vida, puede contribuir a orientar políticas públicas integradas, que permitan al mismo tiempo reconocer las especificidades de cada quien.

Es necesario, en este sentido, avanzar hacia políticas dirigidas a grupos como la población adolescente, las mujeres adultas, la niñez en edad preescolar, etc. Para ello se requieren concepciones funcionales y organizaciones que logren construir matrices sociales en torno a cada uno de estos grupos poblacionales.

Dado que el éxito de políticas de esta naturaleza requiere un enfoque integrado entre la política económica y la política social, es fundamental avanzar hacia una política de desarrollo que tenga como eje los derechos humanos y esté en capacidad de imaginar una organización económica y social basada en un pacto social centrado en el reconocimiento recíproco. Para ello, es necesario, tal como lo ha señalado Eduardo Bustelo, restaurar la política:

---

*como el marco para debatir la utopía y para instrumentalizar la actitud utópica en un proyecto económico y social definido democráticamente [...] Es por ello, que la política debe entonces recuperar su sentido moral en el sentido de discusiones sustantivas y plantear y debatir las utopías que indiquen lo que una sociedad ideal debe ser (ya he aclarado que hay una continuidad ontológica entre el ser y el deber ser). La política como el ámbito para resolver los conflictos entre los distintos valores, como el lugar de la negociación sustantiva y para lograr los consensos que legitimen el rumbo a seguir. La política en fin, para transitar desde la pobreza moral a la riqueza del sentido y los contenidos, a la discusión de valores, de visiones del futuro, de viajes hacia adelante... de porvenir... de utopías posibles. (Bustelo, p. 19, 1999)*

---

Es muy limitado pensar en una política de atención y de promoción de los derechos humanos que no contemple el problema de la desigualdad en un sentido general. Los derechos son el resultado de una voluntad colectiva, por esta razón cualquier política pública de atención y de promoción de los derechos humanos debe tener como punto de partida la discusión de la ética del desarrollo, como cemento que logre articular las perspectivas específicas de cada uno de los sujetos.

Ahora bien, la gran política no es, sin embargo, suficiente. Cuando nos referimos a sujetos, se hace pensando en las particularidades que tienen cada uno de ellos, sus potencialidades, sus limitaciones y su inserción social. Su afirmación como tales se realiza en estos ámbitos sociales, que como se ha dicho, se encuentran limitados por estructuras de poder, distintas a las que existen en el ámbito global, pero cumplen funciones similares. El pacto social no puede ser únicamente un pacto clasista, ni limitarse al

campo del Estado, son necesarios múltiples pactos en todos los ámbitos, para asegurar que los derechos específicos también puedan ser satisfechos.

Las políticas de atención y de promoción de los derechos en el campo de la salud, de la educación, de la asistencia social y de las garantías judiciales se encuentran orientadas a intervenir en los siguientes ámbitos: los valores y costumbres, la asignación de los recursos y las estructuras de poder. Son políticas que deben combinar de manera explícita los aspectos culturales, porque se trata de modificar patrones de conducta; los aspectos funcionales, porque se busca incidir en la satisfacción de las necesidades sociales, y en los aspectos políticos, porque se trata de un asunto de poder. Esto significa repensar la salud, la educación, la asistencia social, en fin todas las políticas sociales a la luz de los sujetos, en sus respectivos ciclos de vida. Atender a los sujetos no es atender a las personas, sino atender sus relaciones con las demás personas, porque es allí donde el sujeto se constituye como tal.

Desde el punto de vista funcional se requiere un enfoque integrado e integral de las políticas sociales, que alcance a articular ámbitos de problemas o de temas y establezca órdenes jerarquizados de políticas de acuerdo con los ciclos de vida de los sujetos, de modo que se activen encadenamientos para atrás y para adelante, que permitan que una política constituya el aprestamiento o el preámbulo de otra. En este sentido, debe producirse una integración tanto vertical como horizontal.

Organizacionalmente, se requiere promover núcleos sistémicos que construyan redes, foros e instancias coordinadoras y rectoras, que involucren al Estado y a la sociedad civil, de modo que vaya conformándose una dinámica de concertación en torno a la política de promoción y atención de los derechos. La conformación de consejos u otro tipo de órganos de segundo o tercer grado es primordial para definir políticas integradas e integrales. El éxito de estas iniciativas se encuentra en el desarrollo de una política muy activa dirigida a construir alianzas estratégicas, que debiera emanar de instancias que asuman la rectoría de este proceso.

En consecuencia, la atención y la promoción de los derechos humanos es un asunto de política, que trata de construir un nuevo ordenamiento social y político. Se requiere modificar estructuras y prácticas institucionales y sociales, lo cual implica, a su vez, una distribución de poder, una reasignación de los recursos escasos basada en la equidad y la apertura de espacios de libertad y de reafirmación de los sujetos.

Los siguientes instrumentos son fundamentales para alcanzar este propósito:

1. La adecuación del marco jurídico que regula la atención de lo social basada en el reconocimiento y la exigibilidad de los derechos humanos. Se requieren los instrumentos legales necesarios para reorganizar funcionalmente el aparato institucional y otorgarle poder a la ciudadanía en la exigibilidad y la vigilancia de la aplicación de los derechos.
2. La creación e institucionalización de una política de comunicación para los derechos humanos dirigida a sensibilizar y a educar permanentemente a las personas, así como a construir una opinión pública que active un proceso de movilización social en favor de tales derechos.
3. Una planificación social con enfoque de derechos que esté en capacidad de construir marcos conceptuales y estratégicos, definir marco y meso políticas, asignar recursos y establecer contralorías.
4. La creación de sistemas locales de atención y promoción de los derechos que propicien políticas locales y promuevan la interrelación entre los diferentes actores institucionales y comunitarios alrededor de estos, así como fuertes vínculos entre el plano nacional y el plano local, centrados en la concreción de estructuras que logren descentralizar las funciones centrales en los planos locales, pero que al mismo tiempo alimenten una visión nacional del cumplimiento de los derechos en el nivel local.
5. El análisis de la situación de los derechos, que identifique y caracterice el proceso de cumplimiento/violación de estos a partir de categorías, variables e indicadores de cumplimiento y de desempeño institucional para atender los derechos humanos.

Es tan importante el diagnóstico como la atención en la configuración de una política pública con enfoque de derechos. El primero porque ofrece una oportunidad para visualizar o destacar hechos sociales como hechos políticos. Recordemos que desde la perspectiva de los derechos “los problemas sociales” obedecen fundamentalmente a problemas de poder. El segundo es obvio, se requiere la atención de las falencias sociales provocadas por violaciones de derechos. Hasta ahora ambos aspectos no han logrado la suficiente articulación, ya que muchas veces el diagnóstico apunta a determinar las causas correctamente pero la atención sigue realizándose de manera curativa. En el caso particular de los derechos humanos, se requiere el escrutinio permanente basado en una vigilancia epistemológica que insista en que el sujeto es el centro.

---

### **Las políticas de protección de los derechos humanos**

---

Los derechos humanos no son responsabilidad exclusiva del Estado, aunque a él le compete formular una política que no solo los reconozca, sino que además garantice su cumplimiento. La llamada sociedad civil tiene tanta responsabilidad en el reconocimiento como en el cumplimiento de estos. Como se señala al principio de este ensayo, el reconocimiento y cumplimiento de los derechos es un asunto cotidiano, que está directamente vinculado con el funcionamiento de todas las instituciones sociales (familia, Estado, empresa).

No es suficiente legislar en favor del reconocimiento de los derechos, también es necesario proteger a las personas y grupos sociales para que estos puedan cumplirse de la manera más adecuada, principalmente a aquellos grupos sociales más vulnerables a la violación de sus derechos.

Una política de protección de derechos debe constituirse al mismo tiempo en una política pública de carácter nacional y local. Pública en el sentido de que está obligada a integrar todos los sectores sociales vinculados con el tema (empresarios, académicos, políticos, dirigentes gremiales), dado que cualquier acción involucra

diferentes ámbitos sociales y político-administrativos. La dimensión nacional y la local se refieren básicamente a dos aspectos:

1. La protección así como el reconocimiento, son de observancia universal y deben basarse en políticas universales.
2. La protección necesariamente tiene que expresarse a partir de la construcción de voluntades locales, pues es en lo local donde las comunidades perciben y viven cotidianamente la expresión concreta de la violación de derechos. Lo nacional, sobre todo en sociedades que han crecido en complejidad, es una abstracción, que no siempre es comprendida por las personas en su vida diaria. Además, hay una tendencia muy fuerte dirigida a segregar temas, de acuerdo con una jerarquización de los mismos.

---

Al igual que la anterior, la política de protección de los derechos implica la construcción de una estrategia política e institucional dirigida a desarrollar amplias y férreas alianzas entre diferentes sectores sociales e institucionales. Hay ciertos temas, como los asociados con la niñez y la adolescencia que tienen una amplia convocatoria, lo cual contribuye a la construcción de frentes de los que pueden emanar sólidas políticas públicas.

Otros, por el contrario, encuentran más dificultades para ello, ya que son temas más polémicos que se vinculan con la distribución de la riqueza o con valores que son más difíciles de modificar.

Esta estrategia debiera estar producida por una institucionalidad que le otorgue permanencia y sostenibilidad a la protección de los derechos, ya que este es un asunto de todos los días y no de "pequeñas tormentas" espaciadas en el tiempo. Tal institucionalidad debe estar anclada en las políticas sociales y judiciales, las cuales tienen que incorporar el tema de la protección dentro de sus acciones dirigidas a la atención de los derechos.

Se protegen los derechos de las violaciones provocadas por el Estado, por las familias, por los órganos comunitarios y por las empresas. Esto significa que la protección de derechos debe expresarse en políticas públicas muy operativas. Algunas de las características que deben tener tales acciones son las siguientes:

1. Deben ser políticas integradas e integrales, que articulen todos los ámbitos o sectores que están involucrados en el tema.
2. Deben avanzar hacia esquemas de políticas que logren articular la presencia gubernamental y no gubernamental, ya que la responsabilidad total no le compete al Estado. La creación de órganos públicos de primera o segunda generación puede contribuir significativamente.
3. Deben ser políticas contraloras, que mantengan una permanente preocupación por la observancia institucional del cumplimiento de los derechos.
4. Deben ser políticas preventivas y pedagógicas, que logren atacar las causas de los fenómenos que provocan la violación de los derechos.

---

Los instrumentos de estas políticas no son muy diferentes de las anteriores, no obstante tienen sus particularidades, ya que se orientan a crear mecanismos que aseguren la calidad, la sostenibilidad, la participación y la representatividad en las políticas de atención a los derechos. En el campo jurídico se requieren los instrumentos legales necesarios para proteger a la ciudadanía de la violación de los derechos que han sido ya reconocidos, con especial atención al cumplimiento adecuado de los procedimientos y de la normativa legal, sobre todo para las personas que se encuentran en conflicto con la ley o en una situación de riesgo. En el campo de la comunicación y la planificación social es importante precisar mecanismos concretos que contribuyan a la protección de los derechos, incorporándolos en las políticas públicas sociales y en las iniciativas promovidas desde la sociedad civil con estos fines.

### **Políticas de vigilancia y de exigibilidad de los derechos humanos**

Las acciones en el campo de la vigilancia y de la exigibilidad de los derechos humanos son primordiales para desarrollar una política pública en el campo de los derechos. La vigilancia y la exigibilidad es lo que garantiza la participación ciudadana

---

en las políticas gubernamentales y estatales. Esta es la reafirmación de la identidad del sujeto, es la conciencia plena de él como un sujeto de derechos.

La vigilancia y la exigibilidad pueden tener dos perspectivas. La vigilancia y la exigibilidad activa se expresan en una movilización social visible. La vigilancia y exigibilidad pasiva se manifiestan en una corriente de opinión que “cala” a la larga en las estructuras de poder, así como en las de representación y participación política. Por esta razón la vigilancia y la exigibilidad requieren de una activa política de comunicación, que mantenga informada y eduque a la ciudadanía acerca de la situación de sus derechos. Una política de esta naturaleza tiene, sobre todo, un eminente valor pedagógico. Se trata de internalizar en la persona sus atributos como sujeto, transformarla en un ser que razona y actúa sobre sus derechos de manera consciente.

---

Es necesario, para lograr este objetivo, establecer una institucionalidad que abarque la dimensión social, la dimensión institucional y la dimensión local. Es una institucionalidad que debe funcionar en forma de red, pero que debe enmarcarse dentro de una visión institucional de los derechos, de modo que su voz pueda tener la legitimidad y la viabilidad como para ir logrando avanzar en el cumplimiento de los derechos humanos.

Dentro del enfoque operacional de los derechos humanos, la vigilancia y la exigibilidad es vital para el ejercicio de los derechos. Las estructuras institucionales construidas como resultado del reconocimiento de los derechos no garantizan el cumplimiento real y efectivo, porque constituyen tamices que filtran de manera muy tenue los intereses del ciudadano y luego arrogantemente son procesados por los expertos, quienes tienen la desfachatez de presentarlos como si fuesen el punto de vista de aquellos.

Esta debe ser una institucionalidad distinta, que represente totalmente a la ciudadanía y que garantice la participación total de ella en los distintos niveles, ya sea activa o pasivamente. Dicha institucionalidad debe ser pública y combinar la representación local y nacional, pero sobre todo debe ser autónoma. Últimamente se han venido creando en América Latina las procuradurías o

defensorías de los habitantes, las cuales constituyen un punto institucional que puede contribuir a diseñar una política de vigilancia y de exigibilidad de los derechos. Los organismos académicos, como las universidades o institutos autónomos, pueden contribuir también a ello, ya que es necesario que esta política pueda desarrollarse al margen de la dinámica electoral que se realiza en las naciones. La política de promoción, protección y vigilancia de los derechos debe de procurar amplias alianzas que la ubiquen en “la gran política”, para que este discurso tenga la legitimidad y credibilidad que se requiere. Esta es una nueva oportunidad que no debe ser desaprovechada por la sociedad, mezclando los intereses cortoplazistas y clientelistas con los intereses o proyectos nacionales.

Lo local constituye una dimensión estratégica para una política de vigilancia y de exigibilidad de los derechos. Es necesario establecer dentro de la normativa jurídica los instrumentos que permitan otorgarle legitimidad a las aspiraciones comunitarias en el campo de la vigilancia de los derechos. Deben fortalecerse los mecanismos comunitarios, pero dentro de una visión integral e institucional que los vincule con las instituciones locales y nacionales de promoción, atención y protección de los derechos. El enfoque operacional de los derechos humanos propone una visión institucional, dado que es el Estado el responsable de garantizar políticas públicas de carácter universal y específico.

En Costa Rica la nueva legislación de la infancia, basada en la Convención de los Derechos del Niño, ha creado un mecanismo denominado comité tutelar, el cual se encarga dentro de un sistema local y nacional de protección, de valorar, vigilar y exigir el cumplimiento de los derechos en este nivel. Brasil ha avanzado por un camino similar, incorporando inclusive la legislación a nivel constitucional.

La exigibilidad de los derechos requiere una vigilancia sistemática y basada en metodologías científicamente confiables, que le otorgue legitimidad a la acción política en este campo. Es esencial, en este sentido, lo que burocráticamente se ha dado en llamar el monitoreo o seguimiento del cumplimiento de

los derechos, por medio de informes que articulen índices y datos ordenados pertinentemente.

Como ha señalado un consultor internacional en sus conclusiones acerca de un programa de cooperación centrado en los derechos humanos,<sup>3</sup> es necesario transformar un hecho social en un hecho político, por medio de artificios que vinculen el seguimiento del cumplimiento de los derechos con las estrategias de comunicación, de modo que cumplan el cometido de movilizar socialmente.

Ahora bien, el sistema de vigilancia no puede quedarse únicamente en el nivel de la comunicación, también es importante generar registros permanentes de violaciones de derechos, que puedan ser transmitidos a las instituciones encargadas de la atención y protección de derechos.

La exigibilidad y la vigilancia de los derechos puede contribuir a complementar otras iniciativas dirigidas a promover la rendición de cuentas y las contralorías ciudadanas. Es fundamental avanzar en instrumentos de seguimiento del cumplimiento de los derechos y de canalización de las exigencias, que permitan fortalecer las políticas de construcción de una ciudadanía activa.

## Conclusiones

El enfoque operacional de los derechos humanos, para que sea útil, debe traducirse en instrumentos de política pública que vayan configurando una perspectiva distinta a la que ha venido imponiéndose en América Latina, centrada en la eficiencia y la focalización del gasto social. Una perspectiva más integrada y totalizadora.

Es necesario avanzar en la formulación de enfoques de planificación social centrados en el tema de los derechos, que articulen experiencias provenientes de los diferentes movimientos

---

3. Idea expresada por Jorge E. Vargas en las conclusiones sobre la evaluación del Programa de Cooperación-UNICEF, Costa Rica, 1997-2001.

sociales que han venido institucionalizándose en los últimos años y pasar de la ética y la denuncia a la política pública, lo cual requiere categorías operacionales. Las mujeres han venido avanzando en esta dirección, no obstante, es el momento de comenzar a proponer una visión global que conecte las diferentes ciudadaníaes específicas, sin dejar de reconocer los conflictos de intereses que puedan existir entre ellas.

El tema de los derechos humanos es lo suficientemente amplio como para buscar un camino en esa dirección. Ello no puede quedarse, sin embargo, en las posiciones que tienden a mirar los intereses políticos de estos grupos al margen del resto de la sociedad, por lo cual es fundamental, desde la perspectiva de las ciudadaníaes específicas, emprender la discusión del desarrollo y de la construcción de una ciudadanía general integradora y no excluyente. La premisa de la convivencia pacífica es insuficiente. Hay que buscar formas colectivas de reconstruir la utopía.

---

## Bibliografía citada

- Beck, Ulrich; Anthony, Giddens, Scott Lash, 1997, *Modernización reflexiva, política, tradición y estética en el orden social*, Madrid, Alianza Editorial.
- Bobbio, Norberto, 1986, *El futuro de la democracia*, Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- , 1993, *Igualdad y libertad*, España: Ediciones Paídos.
- Bustelo, Eduardo y Alberto, Minujín, 1998, *Todos Entran*, Bogotá, Colombia, Editorial Santillana.
- Bustelo Eduardo, 1999, *Pobreza moral reflexiones sobre la política social y la utopía posible*, conferencia impartida durante el Foro Internacional sobre Desarrollo con Sentido Humano, 16 de enero de, documento poligrafiado.
- Foucault, Michelle, 1998, *Vigilar y castigar*, España, Siglo XXI.

- Güendel, Ludwig, 1998, "La política social, los procesos de integración social y la construcción social del sujeto colectivo", en Fernández, Óscar, comp. *Política social y descentralización en Costa Rica*, San José, UNICEF.
- García, Gonzálo y Sergio Micco, 1997, "Hacia una teoría del preciudadano", en Pizarro, Crizóstomo; Eduardo y Palma, comps. *Niñez y democracia*, Colombia, UNICEF.
- García Méndez, Emilio, 1997, *Niños y adolescentes como sujetos sociales de derechos y deberes*. Bogotá, 8 de junio de, material poligrafiado.
- Habermas, Jürgen, 1998, *Facticidad y validez*, Valladolid: Editorial Trotta.
- Heller, Agnes y Ferenc Fehér, 1994, *El péndulo de la modernidad, una lectura de la era moderna después de la caída del comunismo*, Barcelona, Ediciones Península.
- Largo, Eliana, 1998, *Género en el Estado del género*, Chile: ISIS Internacional.
- Lechner, Norbert, 1990, *Los patios interiores de la democracia subjetividad y la política*, Chile, Fondo de Cultura Económica..
- Pilotti, Francisco J., "Institucionalización de la participación comunitaria: Políticas públicas y sociedad civil". Material poligrafiado.
- Sojo, Carlos, 1999, "La noción de ciudadanía", PNUD, Documento mimeografiado.
- Touraine, Alain, 1997, *¿Podremos vivir juntos?: El destino del hombre en la aldea global*, Argentina, Fondo de Cultura Económica.
- Urcuyo, Constantino, 1999, "Ciudadanía", Costa Rica, CIAPA, Documentos de Trabajo, N° 11.