

## Capítulo 2

### Consideraciones conceptuales sobre el Estado Social, la política social y la ciudadanía

#### Introducción

El propósito de este capítulo es analizar conceptualmente el Estado y su papel en el proceso de integración social. Este capítulo tiene un sentido eminentemente teórico, aunque no por ello desvinculado del objeto de estudio de la presente investigación. Ofrece primeramente algunas consideraciones muy básicas sobre las razones por las que surge el Estado Social y una definición de la categoría de Estado fundada en la experiencia europea, dado que es allí donde tiene sus orígenes y donde alcanza su desarrollo pleno. Asimismo, se hace un esfuerzo por distinguir la categoría de Estado Social de la noción de política social, que es el objeto del presente trabajo. Se busca con ello ubicar esta noción de política social histórica y geográficamente, para evitar una transposición mecánica de un desarrollo conceptual surgido en Europa a una realidad totalmente diferente. Posteriormente, se analiza la relación entre Estado social, política social y derechos, tanto porque cuando hablamos de estas categorías nos estamos refiriendo a un proceso de reconocimiento de derechos, como porque el tema de los derechos hoy en día parece reconquistar este debate. En este contexto, se hace una precisión conceptual de lo que es una política pública, principalmente, porque la reforma de la política social que es el nivel metodológico en el que nos ubicamos, es una política que tiene aspiraciones de política pública. Finalmente, el capítulo entra a relacionar la noción de ciudadanía, que es central en el debate actual, tanto porque la reforma de la política social la convoca permanentemente, como porque el tema de los derechos tiene a esta categoría en el centro de sus preocupaciones.

El capítulo introduce al lector en la problemática teórica. No obstante, en los capítulos subsiguientes se hace referencia permanente a estos y otros conceptos centrales del estudio.

#### 2.1 Desarrollo de la capacidad de racionalización social en el Estado

El Estado social adquirió fundamento en la propuesta de política económica nacida de los enfoques de matriz keynesiana, la cual dio a luz una nueva noción basada en la idea de un instrumento que interviene sistemáticamente para paliar debilidades de funcionamiento del mercado y de la sociedad. Con ello, las acciones que el Estado venía desarrollando de manera asistemática e intermitente en el campo social, en respuesta a las demandas de participación política y de atención a las carencias sociales surgidas del seno de las clases trabajadoras, encontraron posibilidades de un desarrollo instrumental.

El Estado se amplió y transformó de manera significativa, tanto que fue rebasando los límites del viejo concepto de "beneficencia" de la etapa liberal, para convertir al Estado en el gestor de toda clase de prestaciones, servicios y asistencias. La inscripción de las nuevas actividades representó una nueva actitud del Estado con respecto a la sociedad,

pues asumió como tarea la creación de condiciones para garantizar la reproducción social de la clase trabajadora, mecanismos de regulación del mercado de trabajo y de la oferta de bienes públicos, como educación, salud y seguridad social, los cuales establecieron "un salario social". Con ello, institucionalizó la negociación entre el capital y el trabajo bajo una perspectiva normativa que procuró construir un relativo equilibrio en esta conflictiva relación social, y sentar las bases para su racionalización mediante estrategias que posibilitaran su gobierno permanente.

Se abrió un espacio de comunicación interclases, en el cual las clases trabajadoras comenzaron a participar en la definición misma del derecho. De ser un sujeto al margen de la institucionalidad formal se convirtieron en un sujeto activo respaldado por esta institucionalidad. Habermas hace, en este sentido, una interesante alusión a la relación entre poder del Estado-Dominación y legitimación. Plantea que en este contexto:

...ello tiene por consecuencia para el ejercicio ciudadano de la autonomía política una incorporación al Estado, la actividad legislativa se constituye como un poder en el Estado. Con el paso de la "asociación" horizontal de ciudadanos que se reconocen recíprocamente derechos, a la forma organizativa de "asociación" vertical que representa el Estado, la praxis de la autodeterminación de los ciudadanos queda institucionalizada, queda como formación informal de la opinión en el espacio público político, como participación política dentro y fuera de los partidos, como participación en los procesos electorales, en la deliberación y en la toma de decisiones de los Parlamentos, etc. Una soberanía popular ya internamente entrelazada con las libertades subjetivas, se entrelaza una vez más con el poder organizado estatalmente, y ello de forma que el principio "todo poder del Estado proviene del pueblo" se realiza a través de presupuestos y condiciones de la comunicación y de procedimientos de una formación de la opinión y la voluntad comunes, institucionalmente diferenciada. (...) En el Estado democrático de derecho, el poder político se diferencia, como veremos, en poder comunicativo y poder administrativo. Como la soberanía popular ya no se concentra en un colectivo, en la presencia físicamente aprehensible de los ciudadanos reunidos en asamblea, sino que se hace valer en la circulación de deliberaciones y decisiones estructuradas racionalmente, el principio de que en el Estado de derecho no puede haber soberano alguno, es ahora cuando recibe un sentido no capcioso, un sentido que no se presta a segundas intenciones. (Habermas 1998:203)

En virtud de esta naturaleza adquirida por el Estado surgen, como señala Claus Offe (1985:9), dos tipos de racionalidades divergentes: la racionalidad burocrática, sustentada en normas abstractas y rígidas, y la racionalidad sistémica basada, precisamente, en exigencias y necesidades funcionales, es decir, "se trata de la racionalidad (o de capacidad funcional) de un tipo de actuación al que no se le puede negar la racionalidad según un criterio (estrecho) de la imposición de reglas abstractas". Se produce, de esta manera, una tensión permanente entre la dinámica funcional y la razón burocrática. Tensión que se manifiesta en la separación entre **política y administración**. La racionalidad política conduce a un reconocimiento de los derechos, que impulsa al Estado a propiciar el desarrollo de una cultura política "estadocéntrica", la cual genera un círculo de demanda-respuesta: la ciudadanía internaliza que sus carencias deben ser resueltas por el Estado, y transforma a este aparato en su punto de referencia para la atención de esas carencias o necesidades sociales de diversa índole, lo cual absorbe la iniciativa de esta ciudadanía dentro de límites institucionales, y genera una demanda social constante.

Por otra parte, la administración tiene su propia lógica, y no siempre se ajusta a las demandas de la ciudadanía que han sido procesadas políticamente. En el caso de los países latinoamericanos se agrava en razón de que ésta es lábil, en el sentido de que es lenta, con procedimientos aún más engorrosos, y con dinámicas políticas todavía más autocentradas que en las naciones altamente industrializadas. Hecho que genera todavía más efectos desestabilizadores, ya que las instituciones estatales son incapaces de satisfacer las expectativas que se producen en el sistema político, el cual, a su vez, es mucho más permeable a las demandas de corto plazo, pues está fundado en una lógica clientelista.

El efecto "desmovilizador", que provoca esta dinámica ciudadanía-Estado, el cual es denominado por las corrientes instrumentalistas como cooptación social, produce "la desvitalización" del sujeto, y tiende a reducirlo a la condición jurídica del sujeto de derecho, prescindiendo de su carácter activo y reflexivo. La lógica burocrática contribuye a reforzar tal condición, pues representa la primacía de la técnica sobre la política y su premisa es el desconocimiento de una contraparte técnica, en tanto ve en la razón el primado del control absoluto de lo social. Esta lógica se expresa también en el hecho de que los medios de solidaridad se concentran en el Estado, provocando, paradójicamente, una sociedad menos solidaria. Resulta muy ilustrativo como Roche, Desdentado y Cabrero recogen esa contradicción del Estado Social entre la repolitización de la lucha de clases (el ciudadano como actor social) y la despolitización de los ciudadanos (el ciudadano abstracto):

En consecuencia tenemos un modelo de ciudadano democrático que persigue dos fines contradictorios: debe ser activo, y, sin embargo, pasivo; comprometido pero no demasiado; influyente, pero diferente y cuya participación ni es puramente instrumental ni puramente afectiva, sino marcada por el apoyo general al sistema. Así, el ciudadano democrático, convocado a perseguir fines contradictorios, es un ciudadano políticamente esquizofrénico y aquiescente, un ser de doble naturaleza política (activo y pasivo) que permite que las elites gobiernen. (Roche, Desdentado y Rodríguez, 1985: 411)

El Estado Social, en consecuencia, deviene en un modelo muy contradictorio. Por un lado, siembra una dinámica política favorable al desarrollo de una espiral de reconocimiento de los derechos sociales e individuales, pero, por el otro, crea una estructura burocrática que se transforma en un óbice para el cumplimiento de tales derechos, al limitar los derechos individuales e imponer mecanismos de control social que restringen la participación activa de la ciudadanía en la gestión de la atención de sus necesidades. Tanto el déficit como el exceso de Estado Social tienen consecuencias negativas similares en los derechos humanos, pues ambos conducen a su desconocimiento: en el primer caso, negando el carácter de sujeto de derecho de la ciudadanía, mientras que en el segundo, negando su condición de sujeto.

### **2.1.1. El Estado Social y la política social**

La política social no es equivalente al Estado Social, aunque constituye una condición "sine qua non". El Estado Social va más allá de la prestación servicios básicos de atención; implica la incorporación de las expectativas de integración social en la política

estatal y una voluntad por aceptar la evolución de esta última hacia una política pública, es decir, una que tenga como base una ciudadanía reflexiva<sup>1</sup>.

Las políticas sociales tienen como propósito incidir en el proceso de reproducción social, ya sea que tengan un perfil económico o un carácter exclusivamente asistencial. Sin embargo, no todas las políticas estatales en el marco del Estado Social cumplen directa o indirectamente estos objetivos. En efecto, este modelo de Estado constituye tan sólo una dimensión, que si bien ha predominado en los últimos cincuenta años, no ha sido la única. Por consiguiente, está presente en él una contradicción manifiesta entre su contenido social y no capitalista y su dimensión privada y clasista.

En Europa Occidental, el Estado Social se caracterizó por tener un Estado con amplias políticas de bienestar, cuyo propósito fue garantizar el pleno empleo y el acceso de toda la población a una serie de servicios básicos. Este modelo se denominó Estado de Bienestar y propició una articulación básica entre la economía y la política. Como bien señala Ruiz-Huerta, (1989:12) éste "es un concepto funcional en el crecimiento de la economía de mercado que requiere cada vez en mayor medida, integrar a una clase obrera sana y defenderla ante la incertidumbre". A pesar de esta función primordial de "cubrir los riesgos e incertidumbres a que están expuestos los trabajadores asalariados y sus familias en la sociedad capitalista, (...), se producen ciertos efectos indirectos que sirven también a la clase capitalista" (Offe 1990:75).

Mishra (1989) ha establecido tres rasgos básicos que caracterizan a este tipo de Estado:

1. Intervención en la economía para mantener el pleno empleo o, al menos, garantizar un alto nivel de ocupación.
2. Provisión pública de una serie de servicios sociales universales, incluyendo transferencias para cubrir las necesidades humanas básicas de los ciudadanos en una sociedad compleja y cambiante (por ejemplo, educación, asistencia sanitaria, pensiones, ayudas familiares y vivienda). La universalidad significa que los servicios sociales están dirigidos a todos los grupos de renta, y para acceder a ellos no es necesario pasar ningún tipo de control de ingresos. Estos servicios tienen como objetivo la provisión de seguridad social en su sentido más amplio.
3. Responsabilidad en el mantenimiento de un nivel mínimo de vida, entendido como un derecho social, es decir, no como caridad pública para una minoría, sino como un problema de responsabilidad colectiva hacia toda la ciudadanía de una comunidad nacional moderna y democrática.

El mismo autor señala que existen dos enfoques del Estado de Bienestar: el socialcorporativista y el de Estado Keynesiano de Bienestar:

La versión socialcorporativista del Estado de Bienestar se diferencia del Estado Keynesiano de Bienestar de la postguerra en dos aspectos. Primero y más

---

<sup>1</sup> Es posible localizar tipos de Estado que, sin tener como característica principal la incorporación de un contenido social, han desarrollado, de manera limitada, una política social, donde el tema de la integración social como una estrategia implementada por y desde el Estado no ha sido un tema de la agenda gubernamental. Éste es el caso de países donde se ha producido una mínima infraestructura social que ofrece servicios básicos a no más de 30% de la población. Incluso hay algunas naciones, como el Ecuador, que disponen de una Constitución sumamente avanzada en este respecto, pero con limitaciones en el desenvolvimiento del Estado.

importante, considera que la política económica y la política social están fuertemente interrelacionadas y, por tanto, su coordinación dinámica es necesaria. En contraste con esto, el Estado Keynesiano de Bienestar estaba basado en la estrategia de una modesta intervención en la economía de mercado, de una vez por todas, a través del control de la demanda (Keynes) y la provisión de bienestar social. Una vez lograda esta intervención, se creía que la economía de mercado y la sociedad plural libre debía y podía encargarse en solitario de la producción y distribución. (...) En segundo lugar reconoce que una economía de mercado productivo y un sistema de bienestar social muy desarrollado no se pueden sostener en el largo plazo sin la cooperación y el consentimiento de los principales intereses económicos. (Mishra 1989:60).

Por otra parte, Therbon (1989) pone énfasis en la variable política, caracterizando este modelo de Estado como un escenario donde se decide la distribución del producto:

Un escenario económico no es ni legítimo ni ilegítimo, ni ineficiente ni eficiente, simplemente está ahí, existe por sí mismo y su topología debe ser considerada por todos aquellos preocupados por los problemas de distribución. Toda la problemática de la crisis de legitimación, presupone que el Estado de Bienestar es algo externo a la vida cotidiana de la mayor parte de la población, algo precario que tiene que ser mantenido por el esfuerzo solidario de la gente. Pero este ya no es el caso. La provisión estatal de bienes privados es una manifestación de las relaciones de poder, que pueden adoptar la forma de compromisos más o menos estables. Por tanto, está sujeta a los cambios en las relaciones sociales de poder (Therbon 1989:94).

En un sentido similar, Claus Offe lo define como:

Una serie de disposiciones legales que dan derecho a los ciudadanos a percibir prestaciones de la seguridad social obligatoria y a contar con servicios estatales organizados (en el campo de la salud y de la educación, por ejemplo), en una amplia variedad de situaciones definidas como necesidad y contingencia. (Offe 1990:74)

Si bien las políticas keynesianas son aspectos primordiales en el Estado de Bienestar, estos dos últimos autores coinciden en que ambos elementos deben diferenciarse. Offe afirma que:

El objetivo estratégico de la política económica keynesiana es la promoción del crecimiento y del pleno empleo, y el propósito estratégico del Estado de Bienestar es la protección de los afectados por los riesgos y contingencias de la sociedad industrial, y el conseguir hasta un cierto grado la igualdad social. Esta última estrategia sólo es factible en la medida en que la primera tenga éxito, suministrando así los recursos necesarios para la política de bienestar y limitando la extensión en que se requieren tales recursos. (Offe 1990:79)

Por otro lado, Therbon (1989:85) señala que este concepto es estéril pues recoge de forma conjunta la política social del Estado de Bienestar, la dirección macroeconómica keynesiana y el compromiso en el pleno empleo, tres cosas que, tanto desde un punto de vista lógico como en la práctica, están separadas.

La política social en el Estado de Bienestar se basa en la complementariedad de los principios de solidaridad y subsidiariedad. El primero se sustenta en la responsabilidad social que le asiste a la ciudadanía, por medio del Estado; éste garantiza ciertas condiciones básicas a los grupos más desposeídos (Schmidt 1986:23). El segundo se basa en la autoayuda:

Significa que básicamente la autoayuda tiene preferencia frente a la transferencia de responsabilidad social de los afectados a terceros, por ejemplo el Estado. El principio de subsidiariedad debe, con esto, garantizar que la voluntad para la auto-responsabilidad y para la auto realización del individuo no se debilite y que la responsabilidad no sea transmitida a la comunidad. (Schmidt 1986:23).

La conjunción de ambos principios se origina en la influencia de los movimientos socialistas y cristianos en la conformación del Estado Social con raíces en el siglo XIX.

El Estado de Bienestar es un Estado Social que corresponde al capitalismo avanzado, el cual, en tanto que se propone como actividad primordial coadyuvar en el proceso de racionalización social, representa la forma más acabada del proyecto de modernidad. El Estado de Bienestar se rige por el principio de universalidad, de ahí que le otorgue posibilidad y viabilidad al concepto de ciudadanía, tanto en la dimensión política como en la social.

En los países capitalistas no avanzados, particularmente los latinoamericanos, las actividades de bienestar del Estado presentan un desarrollo bastante pobre, pese al mayor protagonismo, comparativamente hablando, que jugó el Estado en la configuración de la sociedad y al impulso de las políticas intervencionistas. Ello se debió al énfasis puesto más en la promoción y fortalecimiento de la iniciativa privada, que en garantizar un proceso amplio de integración social. Por tal razón, y aun en los casos de la existencia de una política social amplia, como por ejemplo Costa Rica, Chile y Uruguay, la atención de lo social fue limitada.

En efecto, la estructura del poder político y económico en estas naciones ha impedido o limitado "la función social" del Estado, y los casos de los países, donde este componente fue importante en el desarrollo del Estado, no ha existido una estrategia autosustentada de financiamiento, que modifique la estructura económica vigente. Esto ha conducido a que el Estado haga uso tanto de mecanismos redistributivos, desplazando el financiamiento del Estado Social hacia los consumidores, como de los recursos externos, para apoyar las actividades de bienestar.

No puede afirmarse que exista un Estado de Bienestar en dichas naciones, ni siquiera en aquellas en las que lo social ha sido un componente importante del desarrollo estatal. No sólo porque ello alude a un fenómeno político particular, que fraguó una coincidencia específica e históricamente determinada entre democracia y capitalismo, sino porque éste incluye un enfoque social en la política estatal que traspasa los límites de lo que se conoce tradicionalmente como política social, es decir, la provisión de servicios en el campo de la educación, la salud y la asistencia social. No obstante, este se constituyó en un modelo que definió un punto de referencia para el desarrollo del Estado.

El Estado Social, en las naciones donde logró desarrollarse, ha adquirido formas y rasgos particulares y ha presentado una dinámica especial, que es necesario registrar. A manera de hipótesis podría decirse que el modelo de Estado Social seguido en estos casos de un desarrollo más amplio de la política social ha tendido a ser más estatista que corporativista<sup>2</sup>. Esto significa, al menos en el ejemplo de Costa Rica, que los

---

<sup>2</sup> Se retoma la tipología de Roche, Desdentado y Rodríguez (1985:87), quienes han identificado, para el caso de Europa, dos modelos de Estado Social o de intervención keynesiana: uno es el corporativista, el cual se basa en el poder de los sindicatos, que obligan al Estado y a la empresa privada a establecer compromisos, y el otro es el estatista, el cual se caracteriza por la importancia que asume el Estado en el desarrollo económico y social, y la debilidad y radicalidad que presenta el sindicalismo.

instrumentos de solidaridad han predominado sobre las formas de subsidiariedad. Otro rasgo que muestra el Estado Social en dichas experiencias es el funcionamiento particular de la racionalidad burocrática y las dificultades de garantizar una integración sistémica. Ello ha conducido a un déficit de administración permanente en el sistema político-administrativo y, por consiguiente, a una politización de la administración. Esto establece una relación específica entre administración y política, que requiere ser caracterizada. En este sentido no se presentan las condiciones que plantea Offe al respecto para los países capitalistas avanzados:

Ambos criterios de la racionalidad (burocrática y funcional) sólo son congruentes en condiciones sociales en las que sea suficiente la aplicación impecable en sumo grado de reglas abstractas para realizar las funciones sociales que corresponden al subsistema de la Administración estatal. (Offe 1990:10).

Es válido, en consecuencia, el señalamiento que realizan Roche, Desdentado y Rodríguez, para el caso de modelo de Estado Social estatista:

Hay que señalar que en los países de tradicional intervencionismo estatista, la incorporación de modos corporativistas de decisión económica y política no ha supuesto la ruptura con viejas instituciones políticas y estructurales tradicionales de poder, sino, como señala Petras, la agregación contradictoria y complementaria, al mismo tiempo, del llamado Estado histórico (aparatos canalizadores del patronazgo político y el clientelismo), el Estado jurídico-represivo (instituciones garantes de la propiedad privada) y el Estado keynesiano (instituciones económico-financieras de contenido tecnocrático y modernizador), actuando en el mismo espacio de forma complementaria y a veces excluyente y conflictiva. Estas tensiones ayudan a explicar las ineficacias añadidas que provocan la pugna en el Estado entre el patrimonialismo precapitalista y el racionalismo neocapitalista". (Roche, Desdentado y Rodríguez 1985:87).

La política social en estas condiciones presenta problemas específicos, siendo quizás el más importante, la existencia de una sociedad diversa desde el punto de vista étnico y cultural. Esta situación ha provocado importantes dificultades para garantizar una planificación social dirigida a atender a los grupos más necesitados y, por consiguiente, ha distorsionado el concepto de universalidad presente en las ideas del Estado Social. Esto se ha expresado en la reciente reforma de la política social que está experimentando América Latina.

## **2.2. La política social y los derechos humanos**

En los últimos años ha surgido el llamado enfoque de los derechos humanos, el cual reconoce los derechos específicos de grupos sociales como las mujeres, la niñez, los grupos gay y las mayorías o minorías étnicas, que no estaban representadas en el concepto más clasista de los derechos sociales surgidos a comienzos del siglo pasado y sobre el que se levantó el edificio del Estado Social. El enfoque se ha insertado en el debate de la política social y ha abierto nuevos desafíos, nuevos problemas éticos y morales, y exigencias operativas al sistema de política social. El enfoque de los derechos humanos construyó una bifurcación en la política social entre dos perspectivas diferentes. Por un lado, la funcional y teleológica, orientada a atender, preventiva o terapéuticamente, el proceso de integración social. Esta perspectiva despliega un conjunto de instrumentos de racionalización social dirigidos, exclusivamente, a elevar la

capacidad de control social del Estado y, de esta manera, a resguardar el orden social. Los equilibrios sociales y sistémicos se conciben únicamente como esfuerzos racionalizadores “de cosas técnicas”, en los cuales desaparecen las personas. Es una discusión cosificada. Por otro lado, la perspectiva deontológica encauzada a la construcción de un nuevo orden basado en los derechos humanos, es mucho más abarcadora y estructural que la anterior y, procura inquirir éticamente, qué es lo mejor para la construcción de una sociedad democrática, libre e igualitaria. Su objetivo consiste en propiciar una integración social sustentada en el reconocimiento recíproco, en la visibilización y construcción del sujeto, y en la construcción de una identidad política y social democrática. Algunas de sus preocupaciones se centran en la relación entre la subjetividad y la racionalidad, la aplicación de la norma democrática y su impacto social, y la atención a la calidad y extensión de la libertad y de la igualdad hacia ámbitos que van más allá del sistema político. Los instrumentos de planificación social se orientan hacia el desarrollo de un concepto ideal de integración social que propicie un vínculo entre la política social, la integración social, y los valores de la justicia, la ética y la moral.

Dos factores incidieron en este cambio de paradigma en la política social, paradójicamente, tanto desde la izquierda como desde la derecha. Uno es la demanda por derechos específicos, tanto a nivel nacional como internacional, que han venido realizando diferentes grupos sociales y organizaciones internacionales, defensoras de los derechos humanos. Éstos han cuestionado la lógica burocrática del Estado y el carácter limitado de las leyes que garantizan los derechos sociales, porque no fueron capaces de reconocer las especificidades de estos grupo sociales; al mismo tiempo, han revalorizado lo legal y han propuesto el surgimiento de una superestructura jurídica orientada a regular aspectos de la vida social, que anteriormente pasaban desapercibidos para las instituciones de bienestar y asistencia social, y que eran bastante descalificados por algunos sectores de los movimientos contestatarios. El otro factor es el surgimiento de iniciativas orientadas a restablecer el papel protagónico del mercado como principio fundamental de organización de la sociedad actual, que desde otra óptica y por otras razones, cuestionaron la visión estadocéntrica. Esta discusión contribuyó a tematizar el individuo frente al Estado y produjo, al mismo tiempo, movimientos tendentes a proteger y promover los derechos particulares. Asimismo, causó una reacción defensiva de los sectores que se habían beneficiado de las políticas sociales dirigidas a resguardar las conquistas colectivas obtenidas y a visualizarlas como derechos sociales.

En los Estados Unidos, esto dio pie para retomar la vieja discusión entre liberales conservadores, republicanos cívicos, comunitaristas y utilitaristas, en torno al tema del bienestar, los derechos y la justicia, retornando a la vieja pregunta que planteaba, si el bien está por encima de los derechos o viceversa. Con ello se inaugura una amplia reflexión que pone el acento en el concepto de justicia, retomando la base moral de los derechos sociales y los derechos individuales. En este contexto se rediscute el papel que debe jugar la política social como parte integrante de las instituciones, su relación con la comunidad y los individuos (Gargarena 1999). En el caso particular de los países pobres, esta discusión ha contribuido, además, a que surjan conceptos e instrumentos de planificación social, que están incidiendo fuertemente en la conceptualización y diseño de esta política.

En Europa, aunque desde otra perspectiva, se formula una discusión semejante que cuestiona los criterios tradicionales de organización del bienestar y propugna una visión más individualizada de la atención a lo social. Se arguye que la problemática actual, en algunas áreas como la de la reinserción laboral, exige reconfigurar la planificación social



incorporando aspectos como la trayectoria de vida. La siguiente cita de Rosanvallon es esclarecedora en este sentido:

La máquina social está hoy trabada. El Estado providencia, tal y como se lo instituyó en 1945 y se desarrolló a continuación, ya no constituye un modelo futuro. Sus fundamentos filosóficos y técnicos se desmoronaron: los principios y los procedimientos organizadores de la solidaridad ya no se adaptan; la concepción tradicional de los derechos sociales ya no es verdaderamente operativa para responder a los nuevos desafíos de la exclusión. (...) Sin embargo, no son solo las reglas, los derechos y los procedimientos los que se ponen en tela de juicio. El Estado providencia se enfrenta también a una especie de revolución sociológica. Para decirlo en una palabra, de aquí en más sus "sujetos" cambiaron. El Estado providencia estaba bien organizado para tratar los problemas de poblaciones relativamente homogéneas, de grupos o clases, si se quiere. Ahora debe sobre todo encargarse de individuos que se encuentran en situaciones que les son particulares. (Rosanvallon 1995:190)

Para Rosanvallon, la focalización hacia el sujeto y el cambio, en el patrón de lo social, ha llevado a un replanteamiento de la gestión. A su juicio se ha pasado del concepto de individuo moral al de individuo social.

El individuo, por cierto, entendido en el sentido tradicional del término. Pero a lo que se apuntaba antaño era al "individuo moral". Así, el trabajo social del siglo XIX se daba como objetivo ante todo recalificar moralmente al pobre, incitándolo a tener una conducta individual considerada sana. Las nuevas políticas sociales apuntan más bien al individuo social. Se pone la mira en la incidencia social de los comportamientos individuales y no en la rectificación moral. (Rosanvallon 1995:206)

Con base en este planteamiento, este autor hace una caracterización de la política social desarrollada con el Estado de providencia: "Las nuevas políticas sociales pueden remitir al pasado en su dimensión de ruptura con la visión de los años sesenta y setenta separado de los individuos" (Rosanvallon 1995: 206).

En América Latina, donde una minoría vive en la opulencia y la mayoría no tiene las oportunidades para desarrollarse plenamente como persona humana, el debate sobre los derechos humanos y la política social ha impuesto más que nunca la discusión sobre la moral y la ética, sobre todo cuando las políticas de corte neoliberal han tendido a fortalecer la desigualdad social. La especificación de los derechos conlleva a plantearse los grandes problemas distributivos, ya que en esta región son mujeres, niños, niñas y grupos indígenas quienes engrosan los grupos más pobres. De modo que reclamar derechos específicos significa, al mismo tiempo, reclamar derechos sociales.

La relectura que desde los nuevos derechos subjetivos se hace de la política social, ha obligado a dos cosas: a tener como referencia una concepción general de la justicia social, y a intentar una reconciliación entre la política y la moral, mediante la incorporación de la noción de los derechos humanos en la planificación social, procurando avanzar del discurso abstracto al operativo y pragmático. Resulta importante, en este sentido, el planteamiento que realizan las agencias del Sistema de Naciones Unidas, particularmente UNICEF y el PNUD sobre el enfoque de los derechos, y la discusión que a este respecto se está dando, en especial en América Latina, alrededor del tema de la ciudadanía. Resaltan, en este sentido, preocupaciones como las de Eduardo Bustelo (1999), quien vincula explícitamente la moral y la ética,

con la formulación de la política social y de Chantal Mouffe (1999), quien llega a conclusiones semejantes, cuando señala que los desafíos de hoy no son solo políticos, sino también morales<sup>3</sup>.

En América Latina esta discusión ha coincidido con dos preocupaciones simultáneas. Una es la democratización de las sociedades, un reto para este subcontinente cuyos esfuerzos por alcanzar una democracia sostenible y transparente han topado con múltiples obstáculos, muchos de carácter estructural, asociados a la existencia de culturas e instituciones centenarias, que alimentan formas autoritarias de relacionamiento social. La otra es el problema, también crónico, de la compatibilización entre un crecimiento económico sostenido y las exigencias por una distribución equitativa de la riqueza social, que permita avanzar hacia el control, y por qué no, hacia la superación de la pobreza. Ambos desafíos involucran un papel más activo del Estado en la cuestión social, y una cultura política de mayor tolerancia, orientada a garantizar que el reconocimiento de los derechos humanos forme parte de la vida cotidiana de estas sociedades.

El Estado Social, en este contexto, se ha convertido en un tema complejo y polémico. Por un lado, la sociedad contemporánea ha venido experimentando transformaciones aceleradas y profundas, cuyas consecuencias en el proceso de integración social son significativas y generan nuevas demandas de racionalización social. Particularmente importantes son las exigencias derivadas de las iniciativas de desregulación económica y de las necesidades cotidianas de atención a la ingobernabilidad, que en el caso latinoamericano son importantes, en virtud del crecimiento de las desigualdades sociales experimentado en las últimas décadas (Bustelo y Minujín 1998). Por otro lado, la expansión del Estado, así como su fuerte gravitación en la dinámica social y económica, ha creado estructuras sociales y culturas, que han creado racionalidades con efectos contraproducentes a sus propósitos de estabilización de expectativas, y generan situaciones desestabilizantes en el orden social y perverso en lo que respecta al cumplimiento de los derechos sociales.

Tales efectos están obligando a repensar dicho Estado Social y sus relaciones con la economía y la sociedad. En algunas naciones, sobre todo las centroamericanas, la reforma implica la extensión del ámbito de lo social, mientras que en otras de mayor desarrollo social, ha representado ajustar el Estado a los requerimientos económicos establecidos por la globalización y, al mismo tiempo, a los complejos problemas de integración social que vienen enfrentando en los últimos años. Todo esto en medio de profundos cambios estructurales orientados al fortalecimiento del mercado.

El tema de los derechos humanos es uno de los aspectos principales abordados por la reforma. La democratización y la transformación estructural que, en materia económica y social, están experimentando estas sociedades, parecieran conducir a plantearse seriamente el problema de la extensión de la ciudadanía. Este desafío genera exigencias de diversa índole y obliga al reconocimiento de derechos específicos a sectores que hasta ahora, habían sido excluidos del desarrollo económico y social; así como, a

---

<sup>3</sup> Al respecto, Rosanvallon realiza una reflexión semejante cuando se pregunta si hay que provocar hoy el retorno a este "equivalente moral" para refundar el Estado providencia, sobre una base más solidarista. Según este autor nuestras sociedades se han vuelto moralmente esquizofrénicas: "el achicamiento del espacio propiamente cívico es su causa: la solidaridad ya no está suficientemente estructurada por él." (1995:69).

enfrentar “los problemas de gobernabilidad” dentro de un contexto institucional, y a emprender procesos de racionalización social éticamente orientados que garanticen un mayor bienestar para la colectividad. Esta reforma deviene por consiguiente en un tema políticamente estratégico, ya que el Estado sigue siendo considerado el instrumento por excelencia para atender el conflicto social.

Cabe aclarar, sin embargo, que la discusión sobre los derechos humanos no se limita, por supuesto, al problema de la reforma institucional; tiene implicaciones más amplias en el orden cultural y en el desarrollo y reconfiguración de las instituciones sociales tradicionales y de las nuevas que están en ciernes, a raíz de la diáspora provocada por las reivindicaciones de la ampliación de las libertades individuales y del concepto de igualdad.

La política social se ha visto obligada, en este contexto de reforma, a redefinir sus esquemas organizativo-funcionales, y a incorporar el tema de lo moral dentro de su actuación cotidiana. Ello quiere decir, reenfocar la distribución de un poder social, no solamente en términos de asignación de valores económicos, sino también de valores culturales, lo cual es una manera diferente de encarar el proceso de integración social y de concebir la estructuración de la sociedad que está surgiendo a raíz de los profundos cambios políticos y sociales.

Como acertadamente señala Cohen:

Las sociedades actuales se caracterizan por una variedad de instituciones y prácticas, que determinan la distribución de los bienes. Se puede decir que esas sociedades encarnan valores cuando es posible describir un conjunto de valores a los que las instituciones y las prácticas se ajustan en general. Una matriz de instituciones está en conformidad con un conjunto de valores cuando alguien que comprende y suscribe esos valores y que sabe cómo funcionan las instituciones la aprobaría. (Cohen 2001:86)

Pierre Rosanvallon (1995) comparte este planteamiento, aunque subrayando la idea de lo colectivo y de lo comunitario, que él denomina lo cívico. En este sentido, propone un nuevo Estado de providencia que reconstituya los medios de solidaridad. Uno de los caminos es la búsqueda de enfoques que reconstruyan la nación, entendida como identidad colectiva. En el caso de los países latinoamericanos, para este autor el desafío es construir la nación, pero esto se logra construyendo un Estado que forje una identidad colectiva. Este es el papel de la política social. Por ello la reforma de la política social tiene que mirarse vinculada con la construcción de ciudadanía. Por el contrario, los derechos humanos dejaron de ser exclusivamente normativos y morales, para transformarse también en un asunto político e institucional. El desarrollo del Estado Social condujo a que los movimientos sociales tematizaran legítimamente derechos específicos y plantearan el asunto del derecho como un fenómeno jurídico, político-institucional y cultural. Paradójicamente, este enfoque amplio del derecho ha relativizado a este mismo Estado como el único referente, y ha puesto el dedo en la llaga al formular una concepción del derecho humano mucho más dinámica y operacional que las perspectivas clásicas, que se centraban exclusivamente en los temas de los llamados derechos fundamentales.

Como se puede observar, la política social enfrenta nuevos dilemas y desafíos que la conducen hacia su reconstitución, su reforma. Sus dilemas se encuentran asociados con las exigencias de articular las dimensiones económicas y sociales, tal y como procuró en el pasado hacerlo el Estado del Bienestar. Hoy estas exigencias, dirigidas a alcanzar, la

efectiva y plena integración social, chocan con condiciones muy diferentes, en las que prevalece el utilitarismo mercantil, y los lazos de solidaridad tienden a debilitarse. Pero, sobre todo, la política social enfrenta un proceso de integración social sumamente complejo, a raíz del fortalecimiento de la diferenciación social y de la complicada naturaleza de los problemas sociales actuales, particularmente en países como los latinoamericanos, donde existe una pobreza secular muy difícil de atender o erradicar sin una intervención especialmente eficaz. Los desafíos se refieren al surgimiento de una demanda social que no se limita a exigir bienes ni el poder tradicional enfocado en la distribución de la riqueza, sino que vindica un tipo de poder social que redefine las relaciones cotidianas. Con ello, la política social tiende a incorporar aspectos como la moral, la ética y la justicia; enfoca, desde una perspectiva más amplia y operacional, los derechos humanos, llevando los derechos civiles y políticos hacia ámbitos hasta ahora no regulados, y articulando los derechos sociales y los derechos individuales, la igualdad y la libertad.

Tales dilemas y desafíos han puesto en la picota el enfoque burocrático del Estado Social y su énfasis desmedido en un tipo de planificación social que tiende a privilegiar lo racional-instrumental frente a lo democrático. La propuesta de Rawls (1999) de diferenciar entre lo razonable y lo racional, de modo que pueda incorporarse una concepción ética y moral en la concepción de lo social y, por ende, en el enfoque de la actuación del Estado en esta área, constituye un abordaje novedoso. Rawls sugiere una teoría general de la justicia, que subordine lo social a una concepción ética y moral del mundo. Esta concepción, al igual que la de Habermas (1987), consistente en la promoción de una ética comunicativa, enfrenta sin embargo, las dificultades que presenta una sociedad muy compleja en la cual la concepción instrumental de lo social cada día viene imponiéndose más. Una interpretación escéptica nos podría llevar a la conclusión de que estos llamados de atención, no resultan más que enfoques idealistas con pocas o prácticamente nulas posibilidades de realización.

El Estado Social ha sido el acicate para crear e institucionalizar un marco de acción política y administrativa que ha permitido operacionalizar los derechos políticos y sociales en políticas y regulaciones. Se ha convertido en uno de los principales instrumentos para lograr el cumplimiento de los derechos consagrados jurídicamente. En este sentido, el Estado Social es la manera en que adquieren materialidad política y administrativa, los pactos y compromisos particulares o globales, surgidos entre clases y otros grupos sociales, que dan lugar al reconocimiento de derechos. En virtud de la naturaleza relacional de este modelo de Estado, su dinámica depende de una lógica política institucionalizada, que traza una multiplicidad de líneas de acción de grupos económicos, sociales y políticos. Éstas atraviesan multidireccionalmente sus estructuras y someten su accionar a una realidad política sumamente compleja, que tiende a disminuir su capacidad operativa y, al mismo tiempo, a incrementar las expectativas de los sectores beneficiarios.

Es en los países altamente industrializados donde este modelo de Estado ha alcanzado su máximo desarrollo, gracias a las condiciones políticas y a la existencia de factores económicos, que han podido garantizar una distribución de la riqueza más equitativa. En algunos de los países denominados oficialmente en vías de desarrollo, como Costa Rica, el modelo ha podido crecer y jugar un papel igualmente estratégico en la construcción del régimen político y del orden social, sin que ello signifique la presencia de un Estado Social en todas sus dimensiones, tal como en los países metropolitanos. El gran desafío que tienen estas naciones subindustrializadas consiste en procurar un

desarrollo del Estado Social que permita, aún en las actuales condiciones, atenuar la pobreza y la exclusión social, lo cual de cualquier manera que se le vea, dependerá de la voluntad de alcanzar una mayor distribución de la riqueza. Esta última condición implica correlaciones de fuerzas favorables para lograr este último propósito y estructuras políticas e institucionales que la fundamenten. Esto confirma el hecho de que el desarrollo del Estado Social obedece, más que a factores técnicos vinculados con el desarrollo de capacidades institucionales, a realidades políticas y culturales que deben ser transformadas perentoriamente. La “función social” del Estado no surge de una cualidad natural, intrínseca, sino de una capacidad desarrollada gracias a la naturaleza particular que adquieren las relaciones de poder existentes en la sociedad, y a las posibilidades de dotar a los compromisos sociales de una materialidad tal, que posibilite su viabilidad y sostenibilidad.

El Estado Social es, principalmente, el producto de una cultura política que ha podido desarrollarse gracias a una manera particular de reconocimiento entre las clases y los grupos sociales que componen una sociedad. Es fácil verificar que en aquellas naciones donde la dimensión social y democrática del Estado no ha alcanzado la escala deseada, las libertades políticas y el reconocimiento de los derechos sociales, resultan una práctica muy limitada y poco perdurable.

La sostenibilidad de los procesos de democratización y reinstitucionalización que experimentan varios países en América Latina, depende de que se construyan este tipo articulaciones políticas y sociales. Por esta razón, las reformas económicas actuales constituyen uno de los principales obstáculos para estos países. El reconocimiento de los diferentes sectores, tácita o activamente en pugna, es un asunto político mediado por estrategias económicas y sociales, dirigidas a garantizar una integración inclusiva. No basta con construir un discurso de esta naturaleza, es necesario que adquiera viabilidad económica, para que sea factible política y socialmente. Por esta razón, el cumplimiento de los derechos, va más allá de la mera fundamentación moral, requiere de una voluntad política y social, particularmente de las clases privilegiadas.

En el caso de estas naciones latinoamericanas, la lógica de la política debiera estar sustentada en la búsqueda de las opciones que posibiliten el desarrollo de lo social institucionalizado. No obstante, las expresiones estatales conocidas han estado más vinculadas con el carácter represivo, que con las dimensiones sociales. Bajo dichas circunstancias, la legitimidad del Estado en estas naciones es muy limitada y las soluciones planteadas se alejan de una visión estatizada del proceso de integración social.

Otra cosa acontece con las naciones donde el Estado Social ha logrado algún desarrollo. Allí el problema de la legitimación no nace de “una ausencia de intervención” sino, todo lo contrario, de una sobrecarga de expectativas.

El Estado Social ha posibilitado la ampliación y especificación de los derechos sociales. La apertura de los espacios de participación y el desarrollo de las políticas públicas han conducido a una diversificación de sujetos y de temas socialmente problematizados, que ha obligado a la especificación y reconocimiento de nuevos derechos y libertades subjetivas. Ello, si bien ha implicado una mayor democratización de la sociedad, ha significado, al mismo tiempo, nuevas demandas para el Estado y ha tornado más compleja aún la política, pues éste se ha visto obligado a atender “cuestiones” específicas y novedosas que se derivan de estos nuevos derechos, así como las viejas

“cuestiones” que siguen vinculadas a la dinámica clasista. Esta superposición tiene no sólo efectos políticos sino, principalmente, funcionales.

Una de las principales características, que tiene dicho modelo de Estado, es haber logrado desarrollar un enfoque específico de la integración social. En efecto, el Estado, por medio de las políticas públicas sociales, procura racionalizar la vida social propiciando nuevos estilos de vida, generando redes y organizaciones sociales, fomentando el intercambio económico y garantizando la sobrevivencia de la población beneficiaria. De este modo, intenta construir bases más racionales para que se lleve a cabo el proceso de relacionamiento social. Este enfoque de la integración social puede alcanzar una cobertura universal, o bien adquirir un carácter selectivo, dependiendo de la proyección, el desarrollo y la capacidad institucional que alcance. Gracias a ello, el conflicto social es atenuado y canalizado administrativamente, con lo cual los antagonismos sociales tienden a perder su carácter distributivo, para transformarse en tensiones que pueden atenderse desde una perspectiva técnica y funcional. La incidencia del Estado en “la cuestión social” lleva no sólo a atender situaciones socialmente conflictivas o problematizadas; ha ido más allá, moldeando ciertas estructuras sociales y creando incluso realidades, que dependen entera o parcialmente de su dinámica. Ha construido espacios sociales antes inexistentes y redefinido otros preexistentes, ha creado nuevos sectores y actores sociales y ha propiciado una amplia red de interacciones sociales. En este afán de “conducir” a la sociedad, ha construido y difundido normas y valores que han sometido a las prácticas sociales a rutinas y procesos de objetivación de la vida. Muchas de ellas, sobre todo en los países no industrializados, tienden a convivir o articularse con prácticas y valores tradicionales conformando una mezcla que tiene efectos socioculturales significativos.

En consecuencia, el Estado se ha constituido en un vehículo privilegiado para fomentar el proceso de modernización social y llevar la modernidad hacia diferentes ámbitos de la vida social, incluso los más íntimos. Las políticas públicas sociales se han constituido en verdaderos instrumentos de transformación del comportamiento individual y colectivo de la población, un insumo vital más para el desarrollo de la vida, el cual, consciente o no, forma parte de los planes de acción cotidianos de la gente y obliga a considerarlas, en la toma diaria de decisiones. Uno de los ejemplos más claros, en este sentido, es como las políticas de salud pública han contribuido a difundir y desarrollar el saber médico, con lo cual han creado prácticas sociales de atención del proceso salud-enfermedad, sustentadas en las concepciones alopáticas de la medicina, centradas en la racionalización del cuerpo humano.

Recordemos que el Estado Social tiene dos dimensiones: una política, que expresa institucionalmente las relaciones sociales de poder existentes en la sociedad, y otra burocrática, que constituye la objetivación del producto de estas relaciones en estructuras organizacionales. La primera se sustenta en relaciones intersubjetivas que pueden propiciar un espacio de comunicación entre diferentes sectores y grupos sociales. La segunda consiste en la materialización absoluta de la racionalidad instrumental, pues el propósito de las estructuras burocráticas es precisamente la racionalización de procesos y procedimientos. Ambas dimensiones se encuentran articuladas, ya que las estructuras constituyen formas particulares e históricamente determinadas de organización de tales relaciones. De hecho, la dimensión política de la política del Estado Social es vista también como un instrumento y se le otorga muchas veces un sentido absolutamente teleológico; y en la burocrática, la jerarquización de

responsabilidades y funciones, y el control de procesos y procedimientos tampoco son un óbice para que se creen espacios de interacción política.

Las políticas públicas emanadas del Estado Social son esfuerzos dirigidos a conducir a la sociedad hacia un determinado horizonte. Ellas procuran “controlar” la impredecibilidad y contingencia de lo social, mediante un conjunto de acciones y regulaciones que pretenden someter a la ciudadanía a una “lógica” prefigurada en un conjunto de disposiciones políticas sustentadas en una racionalidad técnica dada. Desde esta perspectiva, la política pública es el gobierno de la sociedad; por ello, hablar de políticas de gobernabilidad constituye una redundancia. Suponemos que este término se refiere, más bien, a la idea de que dicho gobierno se realice de una manera consciente, es decir, que sea tan racional el diseño de políticas para gobernar lo social, como el gobierno mismo de estas políticas. Estos esfuerzos deben cristalizarse en cuerpos institucionales, que operan como los principales instrumentos para llevar a la práctica sus fundamentos técnicos y políticos. En este sentido, son un punto de inflexión entre la dimensión política y la burocrática, que por un lado son el resultado de un mandato o decisión social de “intervención”, y, por el otro, la forma concreta de la que dispone el Estado para garantizar su capacidad de racionalización social. Pareciera que este debería ser el propósito de la reforma, sin embargo algunos de los enfoques tiene objetivos diferentes.

El Estado tiene un accionar dirigido a buscar fórmulas de gobierno de la sociedad. La política pública forma parte de las opciones de que dispone este órgano para cumplir con tal propósito: consiste en el desarrollo de una capacidad racionalizadora de la sociedad mediante una acción sistemática y permanente, que procura orientarla hacia objetivos previamente determinados. En este caso, el gobierno de la sociedad trasciende el esfuerzo por procurar que ciertas reglas de convivencia se cumplan, e implica definir reglas “a priori” que busquen someter a la población a una racionalidad dada. El Estado Social tiene como marco el derecho. Las políticas públicas constituyen uno de sus principales instrumentos para la aplicación de éste. El Estado se encuentra integrado por dos ámbitos de políticas: las políticas judiciales que procuran administrar la justicia, las cuales constituyen políticas de integración social en la medida en que tienden a obligar a la ciudadanía a actuar de una determinada manera; y las políticas económicas y sociales, que procuran la integración social mediante la incorporación de las personas, colectiva e individualmente, en los flujos del mercado y en las redes sociales.

Las políticas públicas operacionalizan la aplicación de los derechos en servicios y en regulaciones concretas. Tal proceso transita por una serie de fases, que van desde la adopción del contenido del derecho en un enunciado de política, hasta su instrumentalización en nociones programáticas. Cada paso se encuentra sujeto a formas particulares de relaciones de poder, las cuales van especificándose y particularizándose gradualmente en la medida en que el proceso se va tornando más operativo. Van surgiendo y acumulándose actores, decisiones y acciones, que provocan un efecto cascada muy complejo y contradictorio. La política pública contrasta con el carácter relativamente estático de la ley, representa una articulación de interpretaciones y enfoques que se presentan como axiológicamente neutros, pero que expresan intereses e ideologías particulares. Detrás de una interpretación “técnica” se localiza un interés específico. Por esta razón, las corrientes y las caídas de la “cascada” provocan la superposición y choque de posiciones y tienen la tendencia a construir una relación muy tensa entre la racionalidad política y la racionalidad técnica presente en la política. Este carácter relativo de las políticas tiende, sin embargo, a atenuarse gracias al consenso

político y social que configura una especie de media social. La comunidad de expertos, por su parte, contribuye a ello construyendo un discurso plausible que hace que la racionalidad técnica aparezca como un metadiscurso capaz de ponerse por encima de la sociedad.

En el proceso de aplicación del derecho por medio de la política pública, el aparato burocrático y los expertos planificadores sociales y administradores de la justicia se erigen en actores primordiales. El nivel de complejidad que adquieren nuestras sociedades contribuye a reforzar esta idea, ya que, por un lado, la multiplicidad de actores y los niveles de dificultad que consigue la racionalización de lo social exigen formas de negociación cada día más elaboradas que requieren el papel del experto para darle factibilidad técnica a una posición política determinada. Por otro lado, la problemática social es cada día más compleja y requiere, para su atención, de instrumentos técnicos igualmente complejos. La participación del experto se convierte, por consiguiente, en una especie de filtro que le otorga plausibilidad y validez a las propuestas de política pública.

Se identifican tres niveles, en los cuales el reconocimiento y la aplicación del derecho social se traducen en un proceso de planificación, y los sujetos del Estado Burocrático adquieren un especial protagonismo.

El primer nivel es la aprobación y la adopción del derecho en políticas públicas, momento en el cual el legislador, como representante del pueblo, materializa en normas un conjunto de demandas, tácitas o explícitas, de necesidades de intervención o regulación social<sup>4</sup>. Generalmente esta norma es una síntesis de los enfoques sobre la situación que se desea regular. El problema social detectado o demanda – tácita o activa – es racionalizado como solución por medio de la norma. Dicha solución se cristaliza en enfoques políticos travestidos de una perspectiva técnica, que le procura dar una determinada racionalidad fundada en la ciencia.

En el segundo nivel, ocurre una traducción de los derechos ya consagrados en la ley en planes sociales y asignaciones presupuestarias. Los planes sociales son instrumentos que procuran operacionalizar la aplicación de los derechos sociales, establecen prioridades de intervención que enfatizan la aplicación de categorías de derechos, seleccionan grupos de beneficiarios, construyen estrategias y calculan metas. Ello explícitamente establece una serie de límites acerca de quiénes deben acceder a estos derechos sociales y en qué nivel de intensidad pueden ser satisfechos. Así, el planificador social adquiere una determinada discrecionalidad con respecto al cumplimiento de los derechos sociales.

En este sentido, el fortalecimiento de la racionalidad técnica en la política pública conlleva una mayor racionalización de la aplicación de los derechos, ya que ello conduce a la perfección de los instrumentos de diseño de políticas, a un mejor seguimiento y medición de la relación costo-beneficio y costo-efectividad y a la evaluación del impacto y de los niveles de satisfacción. También ello abarca el mejoramiento de los procesos gerenciales y administrativos. No obstante, este fortalecimiento de la racionalidad técnica, que construye una “política ideal”, al mismo tiempo contrasta con la racionalidad de las instituciones, que expresa déficit de capacidades, problemas funcionales y dificultades de operacionalizar las nociones que la ciencia social

---

<sup>4</sup> Habermas (1998) es claro al señalar que el derecho no es algo que surge exclusivamente del legislador, sino que lo trasciende.



institucionalizada propone. Esto enfrenta a la “política ideal” con la “política real”, construyendo una tensión permanente entre los planificadores sociales, los administradores de las políticas y los políticos. Se entiende, por lo tanto, que la racionalización de la política pública es tan sólo un instrumento, al cual puede asignársele determinados valores dependiendo del enfoque que quiera implementarse. Puede racionalizarse una política para universalizar la aplicación de los derechos o para restringir esta última únicamente hacia algunos de sus titulares, tal y como ha venido ocurriendo en América Latina con las concepciones de política social que surgieron a partir de la década de los ochenta y que han predominado hasta ahora. Estas concepciones se han orientado a fortalecer los mecanismos de selectividad *vis a vis* las concepciones universalistas, que han definido categorías de beneficiarios de ciertos derechos, con arreglo a criterios políticos y técnicos donde pesaron factores, principalmente, de índole presupuestario.

El tercer nivel es el de la administración de los programas y proyectos sociales. Las decisiones en materia de política pública no sólo se restringen a la definición de los aspectos estratégicos de cuánto, cómo y a quién debe orientarse la atención, sino que, además, abarca la etapa de la aplicación directa de los derechos sociales. Esta aplicación implica otro nivel de comprensión; si bien las decisiones principales con respecto a los beneficiarios, los recursos y los contenidos de las políticas están ya tomadas en los niveles superiores, deben ser traducidas en servicios o en acciones de protección o de promoción de los derechos. Este es el ámbito donde se vinculan directamente los beneficiarios seleccionados y los administradores de los programas y proyectos sociales, y el momento en el que los contenidos de las políticas adquieren vida, es decir, son finalmente aplicados, a través de un conjunto de actividades más o menos articuladas dentro de una dimensión temporal dada. En este nivel, tanto el derecho como el titular del derecho se funden en una síntesis, en la cual éste último se constituye en un sujeto, que personalmente es reconocido por el Estado. El derecho social, que es una entidad abstracta, cuya universalidad lo lleva a la indeterminación, se personaliza, pues se trata de atender “una necesidad” bajo la forma de un derecho de una persona concreta, que tiene un nombre y un registro único. La relación de la estructura burocrática, encarnada en los funcionarios, con el titular del derecho le otorga al derecho vitalidad y concreción. El beneficiario se acerca al servicio porque considera que puede hacerlo en tanto es depositario de un derecho. No se interroga acerca de las razones que lo motivan a demandar el mismo, simplemente es un usuario de una institucionalidad que se ha construido para su servicio. Sabe que ello no tiene más costos que los que paga normalmente como impuestos, y que sus demandas específicas deben ser atendidas.

El cumplimiento del derecho, en ese caso, se lleva a cabo por intermediación del aparato burocrático del Estado. Los funcionarios se encuentran compelidos, por un asunto de estructura y de procedimiento, a aplicar este derecho establecido por la ley. En cuanto esta intermediación supone la organización de los recursos en función de dicho mandato, deben decidir sobre el modo de aplicación de este derecho, “del derecho de él y ella”. El respaldo institucional que tiene el funcionario y el extrañamiento que vive el beneficiario con respecto a las leyes que le aseguran y le protegen este derecho, hacen que la relación sea vertical y que los flujos en el sentido contrario experimenten esta indeterminación de un derecho universal.

El pecado original ocurre cuando se levanta una gran estructura burocrática cuya misión es procesar y organizar funcionalmente la aplicación de los derechos sociales. No obstante, esta estructura resulta un mal necesario, pues de otra forma no es posible

aplicar un servicio de manera colectiva. Esto es una concreción particular de lo que Weber ha llamado la paradoja de la racionalización.

Esta intermediación es una barrera que separa al derecho y a su titular. La estructura, en tanto burocracia, racionaliza, rutiniza y objetiva los medios para la aplicación de la ley. Ello no solo tiene costos, que debe pagar el titular del derecho, sino que conduce inevitablemente a la creación de un cuerpo autónomo que adquiere una dinámica propia, la cual no siempre coincide con los intereses de los beneficiarios de los derechos. Además, enajena de su derecho al titular, pues la estructura burocrática cobra vida propia y se le enfrenta como si fuese una realidad distinta a él y, a veces, en contra de él. Tal dinámica conduce inexorablemente a la configuración de un enfoque burocrático de la aplicación de los derechos sociales, en el cual la nota predominante es la discrecionalidad de los planificadores sociales y de la estructura en la que asientan sus decisiones. El propósito central de su actividad pierde sentido y los instrumentos o medios para alcanzarlo se convierten en el fin de su misión.

Consecuentemente, la racionalidad instrumental y estratégica tiende a imponerse y la lógica del poder y del éxito logra tomar cuerpo en la estructura burocrática. La lógica del titular del derecho desaparece y se impone la de los planificadores y administradores sociales. Así se constituyen intereses específicos de diversa índole, que incluso conducen a que políticamente surjan nuevos sectores sociales, gracias a la intermediación que realiza el Estado, para garantizar los derechos que les han sido reconocidos a diferentes grupos y clases sociales. En ocasiones hay coincidencias entre estos nuevos sectores sociales y los titulares de derechos, gracias a que el servicio a estos últimos constituye el sentido de su existencia. Otras veces, sus demandas están a contrapelo de los beneficiarios de los derechos, ya que la demanda por mejores condiciones laborales o por mayor autonomía implica mayores restricciones en cuanto al cumplimiento de los derechos.

La organización funcional de la aplicación de los derechos trae consigo problemas adicionales. Los teóricos de los derechos humanos insisten en que el derecho humano es algo indivisible, sobre todo porque el sujeto es una unidad que no debe ni puede fragmentarse. Para una buena salud no se puede prescindir de una buena educación ni de condiciones materiales óptimas, pues de otra manera, el derecho a la salud como tal es irrealizable. La historia del reconocimiento de los derechos humanos, reafirma esta situación, razón por la cual los derechos humanos han evolucionado de los derechos políticos a los derechos sociales y de los derechos sociales a los derechos integrales. No obstante, política y administrativamente esta evolución se ha expresado como una acumulación de derechos, más que una visión global de los mismos. A ello ha contribuido el hecho de que se haya visualizado la importancia de construir una estructura intermediadora de los derechos. Cada derecho reconocido se ha expresado en una institucionalidad específica. Cada ámbito de referencia del derecho ha sido profundizado de una manera particular, y ha creado su propio arsenal de conocimientos. Ha coadyuvado el que el positivismo haya calado profundamente en la Ciencia Social institucionalizada, al extremo de justificar una cierta división funcional, que desagrega en partes a la colectividad y al individuo. La realidad concreta ha venido demostrando, sin embargo, que esta fragmentación institucional del conocimiento es inútil y que debe encaminarse hacia fórmulas integrales más baratas y más eficaces.

El problema de la aplicación del derecho no se reduce, por lo tanto, a resolver la relación entre la estructura burocrática y el titular del mismo, sino a garantizar la

coordinación funcional tanto al interior de los subsistemas específicos como dentro el sistema de aplicación de derechos en general. A la racionalidad política y técnica de las instituciones se suma la racionalidad funcional del sistema. Cada subsistema busca reproducirse a sí mismo *vis a vis* el otro. La racionalización del sistema en su conjunto procura un reto semejante. Se trata de gobernar el sistema, para alcanzar una funcionalidad adecuada y razonable. La dinámica del sistema, sin embargo, pierde de vista la dinámica de la aplicación de los derechos. Ni el derecho ni sus titulares cuentan, ya que las prioridades se centran en el equilibrio y la integración sistémica, que aseguran la autoreproducción.

La coordinación funcional exige muchos esfuerzos técnicos, muchos compromisos políticos y una cantidad considerable de recursos. No obstante, ésta, es difícil de alcanzar, ya que las tensiones entre las diferentes racionalidades, el poder, el éxito y la concepción fragmentada de lo social han sido un obstáculo a la atención integral de lo social. Como se puede observar, la dimensión normativa no es suficiente. De ahí que la distancia que existe entre el derecho reconocido y hecho ley y la práctica institucional, puede ser suficientemente amplia, dependiendo de los márgenes de discrecionalidad que tenga esta estructura burocrática encarnada en el planificador y el administrador social. Tales márgenes se encuentran sometidos a las presiones propias de la dinámica política y del influjo de la demanda. Ello hace que su accionar tenga límites insoslayables y que su autonomía se encuentre permanentemente escrutada. Cuanto más se quiera imponer esta racionalidad técnica, mayores márgenes de discrecionalidad tendrá el planificador social. Por el contrario, cuanto más abierto esté el sistema de política social a la demanda política, estos márgenes tenderán a disminuir. La disminución de los márgenes de discrecionalidad se refiere básicamente a la reducción de las posibilidades de incidir en decisiones políticas cruciales como la asignación presupuestaria o la cobertura de los programas. La discrecionalidad es relativa y obedece a la capacidad de presión de la burocracia, ya sea como gremio con intereses políticos definidos, o como técnicos. El ejercicio de ambos roles es diferente: en el primer caso actúan como grupo de presión o de interés; en el segundo caso participan individualmente, pero insertos en redes de influencia que operan transversalmente en la estructura.

De cualquier manera, este grupo tiende a construir alianzas que pueden favorecer o desfavorecer la aplicación de los derechos sociales, sometiendo a las políticas públicas a una racionalidad de corto plazo, que alimenta el peso de la demanda y conduce a que la estructura reciba una sobrecarga, o bien restringiendo la oferta y produciendo un efecto contrario, esto es una descarga política, que afecta la estructuración del orden social. En cualquiera de estos casos, su poder de discreción es lo suficientemente importante como para incidir en la forma y la intensidad de la aplicación de los derechos sociales.

En las políticas judiciales ocurre exactamente lo mismo, pero de una manera más pronunciada. El Sistema de Administración de la Justicia constituye un poder autónomo *vis a vis* al poder ejecutivo y al poder legislativo. Como todos sabemos, dicha autonomía se funda en la necesaria separación que debe existir dentro de la República, entre quienes aprueban la ley, quienes la administran y quienes la ejecutan. El poder judicial es quien asume esta responsabilidad en relación con las leyes que han sido sancionadas y rigen a toda la sociedad. No obstante, existen subsistemas que cumplen funciones semejantes dentro de la administración pública y de las organizaciones sociales que deben velar por la aplicación correcta de los reglamentos. A diferencia del Sistema de Política Social, el Sistema de Administración de Justicia tiende a ser más cerrado y aparentemente menos vulnerable a la presión política y a la demanda. La administración

de la justicia actúa cuando ocurre una violación a los derechos y tiene, por consiguiente, un carácter eminentemente reactivo y terapéutico. Se basa en una operación tan simple como individualizada: decidir quien cometió una falta a la ley. Por ello su dinámica es “casuística”.

Tal y como se expuso anteriormente, el funcionamiento de la administración de la justicia se sustenta en algunos principios epistemológicos que distinguen y fundamentan su actuación, los cuales establecen lo siguiente: 1. La norma sancionada es un instrumento de control social desprovisto de cualquier tipo de subjetividad. 2. La administración de justicia tiene un carácter procedimental e igualmente objetivo y racional. 3. Consecuentemente, la interpretación y aplicación de la norma, es decir, su administración jurídica, es un asunto que combina aspectos lógicos, funcionales y procesales. La aplicación de estos principios es una garantía jurídica. La estructura de la administración de la justicia tiene como pivote al juez, personaje clave del sistema con la potestad y la supuesta capacidad para valerse del conjunto de instrumentos jurídicos, lógicos y procesales que le permitan tomar una decisión fundada e idealmente neutra. La discrecionalidad de la administración de la justicia en la función del juez es prácticamente absoluta. Esto le confiere un poder especial, que le permite no sólo actuar de manera protagónica en el proceso de integración/desintegración social, sino también incidir, en idénticos términos, en la construcción del sujeto social.

A pesar de que esta discrecionalidad es mucho mayor de la que dispone el planificador social, la administración de la justicia, a diferencia del Sistema de Política Social, tiene un conjunto de garantías procesales e instancias que posibilita, tanto a las víctimas como al victimario, impugnar la decisión y someterla al escrutinio de niveles superiores. El papel del juez en dichos niveles sigue siendo igualmente discrecional, pero es una oportunidad de revisión que no existe o no se ha desarrollado ampliamente, en la administración de las políticas sociales.

Un factor que hace posible este mecanismo es el carácter particularizado de las situaciones que se tratan dentro de este poder institucional. En el Sistema de Política Social la tendencia hasta ahora ha sido enfatizar en el carácter colectivo del consumo de los bienes y servicios públicos, y en la potestad que le ha sido conferida al Estado de decidir sobre éstos, gracias a su papel como representante de toda la sociedad. El titular del derecho no posee garantías jurídicas, ni individuales ni colectivas, que le permitan apelar a las decisiones que se tomen en materia económica y social, salvo aquellas atribuciones que establece el sistema político con respecto a los derechos a la participación, a la libre expresión y a la organización, que permiten canalizar institucionalmente su descontento y forzar a la clase política a redefinir su posiciones. El derecho a la apelación es primordialmente un asunto político, hecho que contrasta con el carácter técnico que tiene el procedimiento en el caso judicial.

Esta situación tiende a sufrir modificaciones. En primer término, comienza a reconocerse que la administración de la justicia es una política que expresa, como cualquier otra política pública, relaciones de poder, enfoques de la justicia y del derecho, y vinculaciones políticas en diferentes niveles con el resto de la sociedad. En segundo término, el grado de complejidad adquirido por el proceso de integración social, exige enfoques sistémicos que obligan a desarrollar perspectivas más amplias e integrales de atención de lo social, que involucran la necesaria comunicación entre el sistema de política social y el sistema judicial. En tercer término, la naturaleza de los problemas sociales y de las víctimas y victimarios exigen procesos de desjudicialización de la

administración de la justicia y, por lo tanto, una disminución de los niveles de la discrecionalidad de los jueces. Esta tendencia enfrenta, sin embargo, contratendencias, que conducen al fortalecimiento de las perspectivas tecnocráticas, las cuales tienden a robustecer la descoordinación sistémica y la discrecionalidad del Estado en la aplicación de los derechos sociales e individuales.

Con la globalización o mundialización de los mercados, el planeta también ha experimentado un mayor intercambio y articulación de las sociedades civiles, lo cual ha contribuido a que los movimientos políticos y sociales en pro de los derechos humanos adquieran un nivel internacional. Paradójicamente, ello también ha tendido a disminuir la soberanía del Estado Social y a socavar políticas sociales de carácter nacional (Messner 1999).

Ambos procesos parecieran estimular el surgimiento de una institucionalidad jurídica y social a escala planetaria, por medio de la creación y la consolidación de las Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales de carácter internacional. Estos órganos asumen un papel propulsor y vigilante de los derechos humanos, contribuyendo a la legitimación de un marco ético, y a la construcción de uno jurídico, que, en algunos casos, como la Convención de los Derechos del Niño, es vinculante para todos aquellos Estados que lo suscriban. Desde la década del 1980, este movimiento internacional en favor de los derechos humanos ha venido ganando terreno, particularmente en el campo de los derechos de las mujeres, de la niñez y de la adolescencia.

No obstante, este proceso de globalización tiene una existencia contradictoria. Por una parte, cuestiona la institucionalidad jurídica, política y social vigente expresada en el Estado Nacional, socavando las posibilidades de construir o fortalecer el Estado Social. Por otra parte, impulsa nuevos marcos jurídicos e institucionales, que procuran tener un mayor impacto cultural en la sociedad, y están dirigidos a crear nuevos patrones de conducta social y de organización comunitaria y familiar basados en los derechos humanos. Esta contradicción es coherente con el signo de nuestros tiempos y con los dilemas que vive el proyecto de consolidación de los derechos humanos.

### **2.3. La política social y la construcción de ciudadanía**

Dado que una buena parte del debate sobre la política social ha estado centrada en el papel de la ciudadanía, ya sea porque alguno de los enfoques propone “privatizar” la gestión del servicio mediante una participación más destacada de la gente en las comunidades, o porque a la demanda por el mejoramiento y ensanchamiento de la política social se le imputa el logro de un ciudadano o ciudadana capaz de discernir. En virtud de ello, es importante hacer una digresión acerca del concepto de ciudadanía y sus vinculaciones con la política social, principalmente con el desafío de lograr derechos sociales e individuales plenos.

La ciudadanía es una condición política y jurídica reconocida por la sociedad, gracias a la cual se le otorga a la persona el carácter de un sujeto que goza de todos los derechos y obligaciones para actuar libremente, y que, por esta misma razón, se encuentra en condiciones de igualdad con respecto al resto de la sociedad. Este estatus de sujeto le confiere el acceso a las condiciones y oportunidades para el desarrollo de su capacidad de autogobierno, es decir, de sus potencialidades para asumir una posición

“autoconsciente” con respecto a la organización de su vida social e individual y a la configuración de su entorno.

La dimensión jurídica es vital, por cuanto formaliza legalmente su estatus de sujeto y su condición de ciudadanía ante la sociedad, como una persona con iguales derechos y responsabilidades. Este es el medio a través del cual se garantiza un reconocimiento sistemático y una práctica institucional que establezca referentes permanentes y exigibles como acatamiento obligatorio. La seguridad jurídica es primordial para que puedan ampliarse estos márgenes de reconocimiento, dado que los derechos son un asunto progresivo y que depende del nivel de desarrollo económico, político y social de la sociedad. Hannah Arendt ha sido bastante explícita en recoger esta ventaja otorgada por lo jurídico cuando señala:

...la ciudadanía es el derecho a tener derechos, porque la igualdad de los seres humanos en dignidad y derechos no es algo dado: es una construcción de la convivencia colectiva, que requiere el acceso al espacio público. Ese acceso al espacio público permite la construcción de un mundo común a través del proceso de afirmación de los derechos humanos (citado por Lafer 1994:24).

La condición de ciudadano o ciudadana no es solo una asignación externa sino, al mismo tiempo, es una disposición mental del sujeto, que le permite tener consciencia de sus capacidades; en otras palabras, control de sí mismo y, en la medida de lo posible, del mundo político y social que le rodea. La construcción de la ciudadanía es de doble vía: garantiza esa condición de libertad y de igualdad, y requiere de la internalización personal y cultural, que le permita al sujeto una interlocución consciente, que dé fe la libertad y de la igualdad. Como señala Petit: “Felizmente, un poco de reflexión muestra que lo que se requiere para que no haya arbitrariedad en el ejercicio de un determinado poder no es el consentimiento real a ese poder, sino la permanente posibilidad de ponerlo en cuestión, de disputarlo” (Petit, citado por Manuel Rojas 2000:91). Esta posibilidad se encuentra asociada con la autoconsciencia de la capacidad de impugnación.

Ahora bien, el reconocimiento del derecho, si bien confiere la legalidad para apelar y exigir que se cumplan los derechos, que históricamente son aceptados por la sociedad para adquirir esta condición de sujeto de la ciudadanía, no es suficiente. Se requiere tanto del acceso a todos aquellos bienes y servicios que garantizan igualdad de oportunidades, como de la internalización cultural y psicológica para que esta ciudadanía sea reconocida y ejercida socialmente. El nuevo enfoque de los derechos humanos postula que a la par del reconocimiento jurídico, es necesaria una cultura política dirigida a promover nuevas maneras de orientar, racionalizar y canalizar la acción social, de modo que se reconozca al sujeto como el protagonista. Esto implica la construcción de una institucionalidad diferente, que fomente una relación explícita entre Estado, Sociedad y Persona humana. Dicho enfoque postula el abandono de la invisibilización de la persona en el concepto de sociedad, - una especie de sustancia diferenciada que se opone o se complementa con el Estado; plantea que el reconocimiento y ejercicio de la ciudadanía tiene un comportamiento triangular Estado-Sociedad-Persona y no un comportamiento vertical. Lafer es paradigmático cuando señala lo siguiente:

...los derechos humanos presuponen la ciudadanía no sólo como un medio (lo que ya sería paradójico, porque la condición necesaria para asegurar un principio universal sería el artificio contingente de la ciudadanía), sino como un principio sustantivo, vale decir: el ser humano, privado de su estatuto político, en la medida

en que es tan sólo, un ser humano, pierde cualidades sustanciales, es decir la posibilidad de ser tratado por los Otros como un semejante, en un mundo compartido. (Lafer 1994:24)

Según la reflexión arendtiana de este mismo autor:

...los derechos humanos presuponen la ciudadanía no sólo como un hecho y un medio, sino como un principio, porque la privación de la ciudadanía afecta sustantivamente la condición humana, una vez que el ser humano privado de sus cualidades accidentales – su estatuto político- se ve privado de su sustancia. Es decir: convertido en pura sustancia, pierde su cualidad sustancial, que es la de ser tratado por los otros como un *semejante*. (Lafer 1994:173).

Actuar, colectiva e individualmente, teniendo como norte el reconocimiento de la otredad, tanto en el ámbito institucional público como en el ámbito privado y cotidiano, plantea un redimensionamiento de las nociones de democracia y de ciudadanía. Nociones que se pensaban únicamente desde el Estado hoy necesariamente abarcan otras dimensiones de la sociedad, inclusive dimensiones limitadas a los ámbitos más íntimos de las personas. Como señala Hannah Arendt, la ciudadanía establece un mundo público, donde todas las personas son iguales, y un mundo privado donde se reconoce la diferencia. Justamente el concepto de ciudadanía consiste en aceptar que los seres humanos son al mismo tiempo iguales y diferentes. Iguales en la medida en que todas las personas tienen la misma condición, la misma sustancia, sean mujeres u hombres, negras o blancas, niños, adolescentes o personas adultas. Diferentes en la medida en que son personas específicas en las que intervienen variables como la edad, el sexo y la cultura. Ellas establecen una dialéctica determinada en las relaciones entre los sujetos, que se requiere considerar en el desarrollo del mundo público y privado.

Es el mundo común de la pluralidad humana. Y ésta tiene una característica ontológica doble: la igualdad y la diferencia. Si los hombres no fueran iguales, no podrían entenderse. Por otra parte, si no fueran diferentes no necesitarían ni la palabra ni la acción para entenderse: para la comunicación de necesidades inmediatas e idénticas bastaría con ruidos. Con base en esta doble característica de la pluralidad humana Hannah Arendt inserta la diferencia en la esfera de lo privado y la igualdad en la de lo público. (Lafer 1994:173)

Es en virtud de la aceptación de esta doble condición de igual y diferente, que el sujeto, en tanto sujeto jurídico, constituye explícita y específicamente un igual. Es decir, dispone de un marco jurídico que le garantice esa igualdad frente a los otros, pero al mismo tiempo le reconozca la diferencia. Es gracias al reconocimiento de tal diferencia que es posible la igualdad jurídica. Por esta razón, como sujeto social, debe reconocérsele las cualidades que le hacen distinto y que se requieren para el cumplimiento de sus derechos en un tratamiento particular. Esto significa tener la posibilidad y la autoridad de decidir sobre las reglas que deben operar a nivel global en la sociedad y a nivel particular en todos aquellos ámbitos en los que la persona humana se desenvuelva. Como señala atinadamente Lafer:

En la esfera de lo privado prevalece la ley de la diferencia y de la diferenciación, que señala la especificidad de cada individuo. Además, es precisamente con el objetivo de reducir a una escala razonable la amplitud de las diferencias y diferenciaciones individuales que comunidades políticas altamente desarrolladas, como la polis y el Estado-nacional, aspiran a la homogeneidad étnica y lingüística. De ese modo procuran evitar la “extrañeza”, y con ella la desconfianza – que

amenaza a la libertad y la democracia- en relación con lo que el hombre no puede modificar a voluntad mediante su acción. (Lafer 1994:174)

Este es un nuevo concepto de ciudadanía que articula la libertad y la igualdad. La libertad es una condición del reconocimiento de la diferencia, pues la especificidad es requisito de la manera creativa y particular de comportamiento de una persona o de un grupo social. Sin embargo, se es libre si se es igual. La igualdad es una condición de la libertad, por ello el concepto de ciudadanía que deriva del enfoque de los derechos humanos contiene integral e indivisiblemente la igualdad y la libertad. Esto significa evitar la discrecionalidad del acto público y privado.

En el nivel global, la participación social deviene una condición sociopolítica de la ciudadanía. Los principios de la representatividad y la delegación, que constituyen la base de la democracia liberal clásica, no son suficientes para garantizar el acceso al poder político. Por esta razón el liberalismo ha quedado superado por el nuevo enfoque de los derechos humanos. Se requieren mecanismos que garanticen la efectiva participación de los representados en distintos niveles: 1. El 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 de la participación efectiva en los órganos que toman las decisiones, tanto a nivel local como a nivel nacional.

A nivel particular se amplía este concepto de democracia política en dos sentidos. Por un lado, mediante la extensión de los mecanismos de control y de vigilancia hacia ámbitos hasta ahora considerados privados, incorporando nuevas colectividades, por ejemplo, la familia y nuevos actores en el ejercicio de la política. Por otro lado, se amplía 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, se convierte en un régimen político que no es únicamente objeto del Estado, sino que debe ampliarse a todos los espacios en los que esté presente la relación entre personas. La política y la democracia se extienden, en sentido estricto, tal y como se ha explicado ampliamente en los apartados precedentes.

La responsabilidad de los procesos de racionalización social ha sido descentrada; órganos políticos y sociales que compartían una responsabilidad limitada a algunos ámbitos adquieren una nueva funcionalidad. La persona, 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 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. Ahora se amplía a la obligación de tener conciencia de la relación con el otro (su identidad social). Esto significa conocer sus derechos y los del otro y enmarcar sus planes de acción en los límites que ellos establecen. Con ello se avanza de la vieja noción de ciudadanía, centrada en el reconocimiento desde el Estado (mediante los derechos políticos y civiles y, posteriormente, los derechos sociales) a una ciudadanía global, cultural. Recordemos que el Estado Social había impulsado una extensión de la ciudadanía hacia el ámbito social o ciudadanía social. Marshal (citado por Bustelo y Minujín 1998; Carlos Sojo 1998) 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 que



garanticen el acceso a un nivel de vida adecuado para potenciar las capacidades humanas. La noción de contrato social es vital en la configuración de la ciudadanía social, ya que alude a una racionalidad de la política fundamentada en la idea del Estado Social, como elemento articulador y cohesionador de la Nación. Este corresponde a un acuerdo explícito, tal y como ocurrió con el Estado de Compromiso en Europa Occidental, o acuerdos tácitos, como los que se llevaron a cabo en algunos países latinoamericanos. Asimismo, 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 1996), que trascienda el enfoque burocrático del Estado Social (Guendel 1998).

El concepto de ciudadanía social implicó la extensión de este estatus hacia las mujeres y hacia la niñez y la adolescencia, sujetos que venían siendo excluidos en la visión indiferenciada de ciudadanía política, la cual ponía exclusivo énfasis en los derechos políticos y civiles de un ciudadano abstracto. Con la ciudadanía en general desaparecen las diferencias, que son las que deben rescatarse para construir una ciudadanía política y social plena que paradójicamente, deviene en una dinámica excluyente<sup>5</sup>. Por ello los nuevos movimientos sociales introdujeron el tema de las ciudadanías, las cuales equivalen a reconocer que la ciudadanía, para ser plena, tiene que ser al mismo tiempo general y específica.

La idea de la ciudadanía cultural implica la extensión o especificación de los derechos políticos y civiles a muchos otros grupos sociales, aparte del reconocimiento y especificación de los derechos sociales. Se trata de ciudadanías, que reconocen los intereses de cada uno de los sujetos particulares, los cuales no pueden ser generalizables, porque precisamente si lo son tienden a desvanecer sus realidades específicas. La única generalización posible es aquella en la que se reconocen los derechos específicos como condiciones "*sine qua non*" para alimentar una visión global y ampliamente representativa de la ciudadanía. La lucha por las ciudadanías específicas no se limita al reconocimiento y la injerencia estatal; abarca los ámbitos considerados privados, obligando a que se transformen, al menos parcialmente, en espacios de atención pública. La ciudadanía específica se reclama a nivel jurídico y en la cotidianeidad, en el Estado, en la familia, en el aula y en la cama. Implica una reconsideración de las relaciones sociales basada en el reconocimiento de la otredad. Por estas características se le denomina ciudadanía cultural.

El reconocimiento y ejercicio de las ciudadanías específicas no excluyen los esfuerzos de construcción de una ciudadanía general, más bien complementan e incluso, le otorgan integralidad y profundidad a esta última. No obstante, como ya se ha recalcado, la especificidad y la transversalidad de las ciudadanías particulares no siempre coinciden con las grandes demandas de ampliación de la ciudadanía política y social (problema de la distribución). Los movimientos sociales específicos (niñez, adolescencia, mujeres, etnicidad, migrantes, homosexuales) se encuentran ocupados en la demanda de derechos particulares. Para muchos, los grandes problemas de la distribución de la riqueza o de la representatividad política no son objeto de su accionar directo. Estos

---

<sup>5</sup> Lafer señala al respecto que "La igualdad es resultado de la organización humana. Es un medio de igualar las diferencias, mediante las instituciones. Es el caso de la *polis*, que torna a los hombres iguales por medio de la *ley-nomos*-. Por eso, perder el acceso a la esfera de lo público significa perder el acceso a la igualdad. Quien se ve destituido de la ciudadanía, al verse limitado a la esfera de lo público queda *privado* de derechos, pues éstos sólo existen en función de la pluralidad de los hombres, es decir, de la garantía tácita que los miembros de una comunidad se dan unos con otros. Precisamente, en este sentido para Hanna Arendt la política instituye la pluralidad humana y un mundo común." (Lafer 1994:174).

movimientos no buscan una transformación social que modifique la estructura de clases, porque entre otras razones, la especificidad de sus demandas les permite el desarrollo de alianzas que limitan la radicalidad de sus posiciones o, al menos, las restringen a espacios donde no se cuestiona el poder económico y político global. Ambas demandas de ciudadanía se presentan como movimientos paralelos y pocas veces coinciden.

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 sus capacidades físicas, intelectuales y emocionales. El Estado ha avanzado en la definición de políticas públicas 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 ciclo de vida.

Este desconocimiento de derechos, se expresa de tres maneras: 1. Un ambiente familiar donde el niño y la niña son concebidos únicamente como una función. 2. Un ambiente legal donde el niño y la niña no tienen absolutamente ninguno de los derechos reconocidos para las personas adultas. 3. Un ambiente social en el cual niños, niñas y adolescentes no aparecen explícitamente 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 ciudadanía. Es una ciudadanía que debe ser construida a partir la conciencia de los padres, madres, encargados y, en general, de todas las personas adultas y del Estado. Esto significa que es edificada a partir de la capacidad del autocontrol democrático de la sociedad, producida como resultado de una voluntad colectiva, y que abarca 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, y, al mismo tiempo, 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 los sujetos en cuestión se relacionan 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 ésta se puede expresar por medio del habla. El o la adolescente tiene voz y puede generar condiciones que obliguen a reconocer a él o ella como una persona independiente. Con los o las adolescentes es factible mantener una discusión entre la obligación y el derecho, y 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. El desconocimiento no sólo 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 y educadoras 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 (García 2000).

### **2.3.1 La ciudadanía cultural y la ciudadanía social**

Las ciudadanía modernas implican la redefinición de lo social. La ciudadanía cultural constituye la profundización y redefinición de la ciudadanía social, ya que no solo vindica una mayor inversión social sino además una inversión cualificada que someta "la cuestión social" a la crítica del sujeto. 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 explorados en la ciencia y la planificación social. 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; se visualiza también como "un conflicto" generado por culturas e instituciones, al régimen de producción capitalista.

Uno de los principales aportes de la teoría del género consiste, en haber identificado otros factores que explican el desenvolvimiento político y social y, sobre todo, cómo ellos obligan a replantearse las instituciones y, en general, las relaciones sociales. Con ello se refuerza toda la corriente que cuestiona los efectos perversos provocados por la modernidad en el individuo y la sociedad, y la argumentación de cómo la razón también se manifiesta con 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 siglo XX. La lucha por la ciudadanía se extiende irremediablemente al cuerpo, porque allí es donde los niños, las niñas y las mujeres más sufren su exclusión política y social. Esto es lo que Heller y Feher han llamado la biopolítica, es decir, la lucha por el ejercicio de la libertad expresado en el control y la seguridad de su propio cuerpo (Heller y Feher 1994:173).

Lo social no se agota en la satisfacción de necesidades, aunque desde luego 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, las estructuras de propiedad y de distribución de la riqueza y los patrones de vida generados por el mercado inciden de una manera fundamental en dicho proceso. Desde esta perspectiva, las necesidades básicas están inexorablemente articuladas con la subjetividad de la persona. La necesidad de la atención de la salud o de la nutrición es más que un requerimiento biológico, es una disposición subjetiva de la persona humana que valora esta necesidad dependiendo de su experiencia vital. Así, por ejemplo, la salud sexual y reproductiva se encuentra cruzada por las relaciones de género. Satisfacer esta necesidad sin visualizar esta realidad genérica implica mantener un determinado orden en la relación hombre-mujer. Igualmente, la satisfacción de la necesidad de vivienda implica romper o reproducir un determinado concepto del espacio vital.

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 que se organicen 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 las causas que los provocaron. La consecuencia es el desarrollo de una perspectiva curativa que 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 sólo se ahorrarían costos, sino que la atención de muchos de los problemas sociales podría ser controlada.

En los casos en donde se pone un desmedido acento en uno o dos de los factores que causan el problema social, se privilegia una visión unilateral, la cual deriva en la sobre-atención y en una pérdida del sentido de la totalidad. Esto conduce a que el proceso de atención social resulte muy oneroso.

Sin duda, hay muchos ámbitos vinculados directamente con las prácticas de reconocimiento de los sujetos en todos los niveles, que trascienden la satisfacción-insatisfacción de las necesidades básicas o que la atraviesan. En efecto, hablar de sujeto en el tema de las necesidades básicas implica construir una ruta crítica en la que una serie de interacciones dan lugar a prácticas determinadas, que afectan la satisfacción para los sectores con mayor vulnerabilidad, sustentadas en estructuras de poder familiar desventajosas. Dos ejemplos de ello son: 1. La distribución de la alimentación en los hogares pobres normalmente es inequitativa, ya que las mujeres, las niñas y los niños tienden a recibir una porción menor de la dieta establecida por la familia, o una porción con menos proteínas. 2. El acarreo de agua es realizado principalmente por mujeres, niños y niñas.

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 en las 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 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 niñas. No obstante, no se ha avanzado hacia garantizar ámbitos más complejos, que tienen que ver con las relaciones específicas entre los niños y niñas, como pacientes, y los servicios propiamente. 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 las dimensiones asistencial ni ética.

Una discusión de esta naturaleza sobre la niñez y la adolescencia debiera incluir aspectos relacionados, por un lado, con controles de abusos provocados por los profesionales en salud, los cuales, principalmente en el área de la atención hospitalaria, no son denunciados porque los niños y niñas no tienen voz y porque los padres y madres,

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

Además de los problemas sociales de primera generación, relacionados sobre todo con los derechos a la supervivencia, están los de segunda generación, vinculados con situaciones sociales de un carácter distinto, que no tienen que ver con la sobrevivencia cotidiana, determinada por la falta de condiciones materiales para atender las necesidades de alimentación, vivienda, salud o educación básica, sino con problemas de violencia doméstica como el abuso y el maltrato, o con la violencia social como la violación sexual. Otra naturaleza de problemas son los que experimentan la población adolescente o las mujeres en general; por ejemplo, las diferencias salariales, las oportunidades en materia de educación o la participación política en puestos de elección popular. Son fenómenos que se producen por la existencia de desigualdades de género e intergeneracionales, las cuales 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 ser reducida únicamente a oportunidades económicas, aunque éstas 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 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 abarca otros ámbitos que lo hacen más integral. Asimismo, se refuerza un aspecto central: el carácter activo que debe adquirir la ciudadanía para que constituya una realidad política no sólo más completa sino más real. Por estas razones, las ciudadanías específicas implican la ampliación de la ciudadanía en general, pero, además, el desarrollo de la capacidad del sujeto. Los derechos deben expresarse en capacidades, ya que son los atributos del sujeto. Un sujeto sin capacidades no puede ejercer sus derechos y, por lo tanto, su condición. Beveridge, (citado por Rosanvallon 1995:109) el autor intelectual del sistema inglés público de salud, aunque desde otra perspectiva y con otro enfoque, tenía razón al relacionar la ciudadanía con el capital humano. Solamente que este "capital", en esta nueva perspectiva, se refiere más bien a esa capacidad y capacitación del sujeto para reclamar el reconocimiento.

### **2.3.1.1. La ciudadanía activa**

En razón del vínculo entre la ciudadanía y el desarrollo de las capacidades, es que la ciudadanía activa se plantea como componente primordial de la ciudadanía cultural. En último término, el telos de la ciudadanía es el problema de la participación plena. Ésta se postula como reacción contra las limitaciones que presenta el ejercicio de los principios de la representación y delegación políticas. También contra el enfoque burocrático del

Estado, que tiende a sustituir la acción de las personas, decidiendo por ellas y, en ocasiones, contra ellas. Asimismo, se postula como demanda por el respeto de la libertad y de la igualdad.

El tema de la ciudadanía activa no es, sin embargo, nuevo en la discusión política. John Stuart Mill distinguía a los ciudadanos activos y pasivos, aunque consideraba que en general los gobernantes prefieren a los segundos porque es más fácil tener controlados a súbditos dóciles e indiferentes, aún cuando señalaba que la democracia, para desarrollarse, necesita de los primeros (Bobbio 1986:25). 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 1986:24). 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 preocupa por su ejercicio pleno, ni por la reafirmación de los sujetos. En este sentido, la diferencia se centra en el estatus que se le otorga a los sujetos, 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.

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 agregar otros relacionados con los problemas de reconocimiento que viven los subciudadanos (mujeres, niñez, migrantes, minorías sexuales) y que no se limitan exclusivamente al fenómeno del reconocimiento estatal.

El enfoque de los derechos humanos 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: universalidad, integralidad e indivisibilidad. 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, política y social. La indivisibilidad hace alusión a que los derechos deben ser reconocidos en su totalidad, porque todos ellos son fundamentales para la constitución como sujetos.

El reconocimiento de la ciudadanía, si bien primariamente le compete al Estado, en tanto representante de la sociedad, 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 la reconozca, si ella 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 del Estado y 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".

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 a nivel nacional o local. Rosanvallon argumenta interesantemente acerca de los efectos que

tiene el aumento de la información en la superación del velo de la ignorancia, y la consecuente redefinición del contrato social. Para él “En un universo opaco, la justicia tiene esencialmente una dimensión procesal: se confunde con la búsqueda de una regla universal. Nuestro mayor conocimiento de las desigualdades y las diferencias hace que esta definición de la justicia se vuelva problemática” (Rosanvallon 1995:55). 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 sea susceptible de ser vigilado. Por esta razón, la ciudadanía activa requiere, además de este marco jurídico que explícitamente reconozca el papel de 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 a 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. Significa aceptar que todas las personas, independientemente de sus atributos, nacen con derechos. El reconocimiento de éstos 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 autoconsciente. Esta condición plantea la relación de los aspectos intrasubjetivos, que no necesariamente pueden ser regulados por el marco jurídico, pero que sí deben ser promovidos mediante políticas que racionalicen las relaciones intersubjetivas 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 descentralizada de las políticas sociales y locales, que garantice una planificación social democrática y, en consecuencia, la participación ciudadana en la toma de las meso y microdecisiones, para evitar la hegemonía del burócrata o el tecnócrata en la definición de las necesidades sociales, tal y como ha sido señalado por Eduardo Bustelo en un interesante artículo sobre este tema (Bustelo 1999).

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 obliguen a la transparencia y al ejercicio pleno del principio de representación.

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 de los derechos humanos en las políticas públicas, para 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 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 la persona en el centro del mundo social.