

# La encrucijada del enfoque de derechos: pensando y haciendo la política pública de otra manera\*

Ludwig Guendel\*\*

## Resumen

El artículo sistematiza algunos de los avances alcanzados en la incorporación y operacionalización de los derechos humanos en las políticas públicas. Estos esfuerzos, que cada vez son más sistemáticos, provienen de iniciativas surgidas tanto desde órganos del Estado como de los organismos ciudadanos. Se insiste en la premisa de que los derechos humanos si bien tienen un punto de vista moral y ético están subsumidos como cualquier otro ámbito de la vida social a la dinámica de la política.

Palabras clave: política; política social; interculturalidad; derechos humanos; gestión social.

## Introducción

El presente documento sistematiza algunos de los avances alcanzados en la incorporación y operacionalización de los derechos humanos en las po-

---

\* Ponencia presentada al VIII Seminario de Formación en DESC “Una mirada a las políticas públicas desde los derechos humanos”, julio 2007. Las ideas expresadas en este documento son estrictamente de carácter personal y no necesariamente son compartidas por la organización a la que represento.

\*\* Representante Adjunto de UNICEF-Ecuador.

líticas públicas. Estos esfuerzos, que cada vez son más sistemáticos, provienen de iniciativas surgidas tanto desde órganos del Estado como de los organismos ciudadanos. Ellos procuran reformular las estrategias y enfoques tradicionales de la política pública, impulsando mayor transparencia en la gestión pública, el fortalecimiento de la participación ciudadana y el debate acerca de las instituciones sociales que gobiernan la sociedad y promueven relaciones de subordinación social.

También, tales esfuerzos, están conduciendo hacia posiciones más pragmáticas y operativas en el campo de los derechos humanos que a la larga están abriendo el sendero para una visión tecnocrática de este enfoque, con sus ventajas y desafíos.

El artículo insiste en la premisa de que los derechos humanos si bien tienen un punto de vista moral y ético están subsumidos como cualquier otro ámbito de la vida social a la dinámica de la política. Esto tiene consecuencias no sólo para la estrategia ciudadana de defensa, promoción y fortalecimiento de estos derechos sino, también, para comprender los avatares de los procesos de operacionalización o garantía del cumplimiento de los derechos. La política de los derechos humanos se basa en una dialéctica política que debe ser comprendida y explicitada.

### El marco de los derechos humanos y la política

El desarrollo del debate sobre los derechos humanos y los esfuerzos por operacionalizarlos en políticas públicas ha llevado a que el concepto de los derechos humanos se definan no sólo como una nueva ética y una nueva moral dirigida a provocar un cambio cultural basado en el reconocimiento recíproco, sino, también, como metas políticas y programáticas que permitan el seguimiento y la evolución efectiva de dicho cambio (Oficina del alto comisionado para los derechos humanos, 2006). Esta segunda perspectiva (Courtis, 2007) implica un avance en la medida en que amplía la discusión desde las garantías legales hacia las garantías institucionales, programáticas y judiciales necesarias para implementar esta nueva ética y esta nueva moral y establece un curso de acción operativo que debe cumplirse.

Ambas, sin embargo, están sujetas a una dinámica política cuya comprensión debe ayudarnos a no caer en idealismos ni en las típicas concepciones tecnocráticas que niegan la viabilidad de las acciones. La dinámica política nos recuerda que los derechos humanos surgieron, principalmente, como demandas societales o demandas ciudadanas. Los derechos civiles y políticos y su universalización se obtuvieron, en gran medida, gracias a las luchas sociales. Igual ha sucedido con los derechos identitarios que comenzaron a reivindicarse a partir de la segunda mitad del siglo pasado. Estos movimientos sociales y políticos consiguieron la ampliación y la democratización de las instituciones políticas y sociales.

El reconocimiento político de los derechos se ha expresado jurídicamente en un marco que establece garantías y responsabilidades diversas. En algunas naciones esto tiene un estatus constitucional, mientras que en otras forman parte de “leyes intermedias”. Este marco jurídico define la política de derechos humanos como un espacio político y jurídico en donde se condensan y cristalizan los conflictos, las tensiones y los acuerdos sociales en relación con el reconocimiento de los derechos.

La política de derechos humanos expresa en todas sus manifestaciones la moralidad y la eticidad de una nación. Representa una toma de posición en relación con el bienestar, la autodeterminación y la incidencia de la ciudadanía en “la cosa pública”. Articula los valores y las representaciones simbólicas de una sociedad en torno a los sujetos y traza la manera como ésta abordará su futuro social y político.

Los derechos humanos tienen una dimensión individual y una dimensión social y colectiva. Estas dos dimensiones abarcan el reconocimiento de las libertades políticas y civiles y el acceso a oportunidades y capacidades que garantizan un determinado estándar en las condiciones de vida. En consecuencia, la política de derechos humanos constituye el espacio en el cual la ciudadanía en sus diversas expresiones: política, social, cultural, adquiere cuerpo y la política el medio para la construcción ciudadana.

1 Carlos Vicente de Roux y Juan Carlos Ramírez siguiendo a Robert Alexy señalan que hay cuatro modalidades de justiciabilidad de los derechos: “El primero, si a los derechos están sometidos o no a control constitucional. El segundo, si las normas referentes a esos derechos sociales consagran derechos subjetivos o deberes objetivos. El tercero, si esos derechos están formulados en términos de reglas absolutas o de principios. El cuarto, si la noción de derechos sociales es máxima o mínima, si apunta a un máximo o a un mínimo de bienestar. En: de Roux y Ramírez (2004: 20).

Desde esta perspectiva, la política de derechos humanos no es una realidad unívoca sino que, por el contrario, contiene muy diversas posiciones. Desde aquellas que reducen los derechos a “la no intervención” y propician una visión absolutamente individualista de los derechos, al punto de que imaginan una sociedad integrada por un conjunto de átomos sociales, hasta los que visualizan a los derechos como una función, exclusivamente, del Estado; pasando por las posiciones culturales de naturaleza particularista, tal y como “los grupos pro vida”, o incluso los que demandan el reconocimiento de los derechos de grupos sociales específicos.

Lo político es el principal ingrediente de los derechos humanos, dado que se trata de reconocimiento de sujetos colectivos e individuales. El reconocimiento significa conocer al otro a través de mí. En este proceso “el yo” reafirma su carácter social y el reconocimiento no se da solamente como un acto individual sino como un acto social a través de las instituciones. La relación entre “el otro” y “yo” no es un asunto aislado e individual sino social y, por tanto, relacional. Uno y otro aceptan mediante el establecimiento de una norma de conducta (la institución) reconocerse como sujetos iguales. Es decir, implica el establecimiento de un pacto de autorregulación o acuerdo social y político. El acuerdo es un momento de identificación de una dimensión común sobre una realidad estructurada en la diferencia. La condición de igualdad surge a partir del reconocimiento de la diferencia y esa dimensión común se encarna en la categoría de universalidad. De este modo particularidad y universalidad constituyen una dialéctica positiva encarnada en la noción de derecho como acceso igual a libertades y capacidades.

En cuanto los derechos son un asunto relacional que buscan regular las relaciones sociales adquieren un carácter primordialmente político. Estas son nociones plerómicas de contenido, que van más allá de su existencia formal y condensan un conjunto de valores y de representaciones simbólicas que organizan una manera de relación entre los sujetos individuales y colectivos. Llegar a este acuerdo e internalizarlo implica un ejercicio racional de convencimiento en el sentido de que deriva de una comprensión de las motivaciones que lo originaron. En tal caso, es un asunto, principalmente, cultural y de compenetración social a un código de conducta.

Un acuerdo social, por consiguiente, no es un acto metafísico que está por encima de toda la sociedad, ni se da por decreto<sup>2</sup>. Por el contrario, se asienta en un esfuerzo por conciliar una situación de conflicto de poderes, que no quiere decir, necesariamente, la anulación de los contrarios sino, su articulación en torno a relaciones hegemónicas. Por ello los derechos son dinámicos, cambiantes y pueden retroceder en conceptos y aspiraciones de los sujetos.

Cuando se vindica un derecho se concita la urgencia de un acuerdo social de reconocimiento y de cohesión, en razón de que un poder de la sociedad está siendo disminuido y está generando problemas de exclusión y desintegración social. Este poder se afirma y exige que la organización social lo incorpore. Así ha ocurrido, por ejemplo, con el movimiento obrero y sus luchas por la regulación de la jornada laboral, los pueblos indígenas, quienes han levantado sus demandas identitarias y han exigido espacios políticos de representación y de incorporación de la cultura indígena en las instituciones. También ha ocurrido lo mismo con los movimientos de mujeres y otras iniciativas de menor envergadura.

Los derechos se convierten en un espacio de lucha hegemónica que adquiere un carácter institucional. Los demandantes al reconocimiento de los derechos no proponen la aniquilación del otro (el resto de la sociedad), sino su reconocimiento y su incorporación en idénticos términos que los demás a la sociedad. Este es un enfoque institucional. Por otra parte, el otro tampoco acepta de buenas a primeras la vindicación de los demandantes, sino configuran sus contrapropuestas. El acuerdo sobreviene cuando ambas partes negocian y condensan sus intereses y enfoques, en un tiempo indeterminado. Más que un acuerdo podría hablarse de múltiples y pequeños acuerdos políticos y culturales.

Tener la comprensión de esto permite configurar una concepción dinámica de los derechos más ajustada a la realidad y más pragmática, ya que implica aceptar su carácter político e institucional, al mismo tiempo, que su sentido contingencial.

2 Como señala Javier del Rey Morató, a propósito de las convocatorias a las constituciones que tienen a deificar “el gran pacto jurídico”: “Las sociedades occidentales hemos renunciado a perseguir el mito de la sociedad perfecta: hemos visto que tras ese mito, siempre hay un fracaso estrepitoso, una frustración inaceptable y – a veces – una abundante cosecha de cadáveres” (2007: 8).

El sujeto y el poder: El derecho y los derechos propenden hacia una regulación del poder. Se trata de regular o de fomentar las prácticas sociales de los sujetos con miras a conseguir la universalidad del reconocimiento. La regulación del poder se realiza a través de la injerencia en las instituciones sociales y políticas, las cuales son cristalizaciones de prácticas, valores y normas sociales que moldean y regulan el comportamiento colectivo e individual. De ahí que los derechos humanos son más que la garantía de accesos y libertades y fomentan nuevas bases de relacionamiento social en la unidad productiva, la familia, la comunidad, la sociedad civil y política. El reconocimiento de derechos no se refiere solamente a favorecer el acceso a los servicios de atención social y garantías económicas o incidencia en la toma colectiva de decisiones sino, también, a conceptos de vida social que garanticen la soberanía de la persona para que “viva su propia vida” (Beck y Beck, 2003).

Esto explica la virulencia y las pasiones que generan los derechos humanos y las diferentes formas de concebirlo. El acceso a servicios y garantías económicas implica procesos distributivos y redistributivos. La demanda, por una más fiel representatividad y participación conduce a la distribución de un poder político concentrado y volcado hacia poderosos intereses económicos y burocráticos. Finalmente, la soberanía de la persona quiere decir la libre elección de sus opciones culturales, sexuales y religiosas y, por tanto, la distribución democrática de los saberes<sup>3</sup>, la información y el conocimiento con miras a forjar gente autoreflexiva.

La política de los derechos humanos articula el debate sobre la subjetividad y la objetividad de un modo tal que el sujeto se transforma en el centro de lo social. Se hace una ruptura con la visión objetivista de lo so-

3 El reconocimiento de los saberes es una reivindicación de los pueblos y nacionalidades indígenas. Incluso algunos de sus intelectuales hablan de la “ciencia indígena”. El Decano de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Católica del Ecuador, en una conferencia realizada en el Taller sobre epistemología del pensamiento indígena y la interculturalidad, argumentó ampliamente en el sentido de que no se puede hablar de una ciencia indígena dado que este es un concepto moderno. No obstante, señaló que no deslegitima la validez de los saberes indígenas y de la importancia social y política del intercambio entre los conocimientos indígenas y los conocimientos científicos. Señaló que la ciencia es, también, un mito, sobre todo si se concibe de manera unilateral, y postuló cómo hay demostraciones acerca de que los conocimientos indígenas han tenido mayor pertinencia que los científicos, tal y como ocurrió con la identificación del Paralelo cero en el Ecuador por parte de los Quitos, pueblos que antecieron a los Incas.

cial y el sujeto emerge como el eje en torno al cual hay que discutir el futuro de la humanidad. Los temas como el desarrollo, la pobreza, la desigualdad y la democracia adquieren sentido desde la perspectiva de la relación entre los hombres y las mujeres en sus diferentes ciclos de vida y en los contextos socioculturales específicos en los que se desenvuelven.

La cohesión y la integración social. El reconocimiento de los derechos está vinculado con la capacidad de una sociedad para fortalecer su integración y cohesión social. Las naciones que no han logrado aglutinar a su ciudadanía en torno a los derechos son sociedades más fragmentadas, con tejidos sociales débiles y bajos niveles de bienestar. Las elaboraciones más recientes del concepto postulan que “un contrato de cohesión social apela a legitimar la cohesión social como objeto de las políticas públicas y contribuye a definir el papel de las instituciones para promover la cohesión social, entre las que destacan las vinculadas con el logro del bienestar social y con la creación de las condiciones políticas, jurídicas e institucionales necesarias” (CEPAL, 2007: 38).

La política de los derechos humanos habla de la integración social en la medida en que se encarga de racionalizar la relación social. Los diferentes enfoques de los derechos humanos subrayan esta dimensión. La discusión acerca de multiculturalismo, la interculturalidad y la autodeterminación conlleva a situar este como uno de los principales temas, pues como ha señalado la CEPAL: “Hay que tener en cuenta, además, que este rasgo secular de negación del otro instala en la cultura política y en la vida cotidiana un patrón de valoración que refuerza la desigualdad y la segmentación sociales. De este modo, la exclusión económica y la discriminación cultural se potencian”. (CEPAL, 2007: 20).

### La política pública como programa

En consecuencia, para que el derecho no se quede en la retórica vacía e idealista, formulada por las corrientes críticas desde que el liberalismo hizo su aparición, y tenga validez, depende de la factibilidad que pueda encontrar en la voluntad política de las clases gobernantes, la existencia de una ciudadanía demandante y vigilante y programas especializados de ca-

rácter promocional y asistencial. Naciones Unidas ha acuñado el término enfoque de derechos humanos o HRBA para caracterizar esta perspectiva más operacional, la cual está orientada a traducir el marco ético y moral de los derechos humanos en acciones programáticas y políticas concretas que permitan su cumplimiento<sup>4</sup>. El término recoge dos dimensiones que articulan procesos jurídicos, políticos y sociales en el nivel nacional e internacional. En efecto, por un lado, retoma la definición y seguimiento de los planes de acción derivados de las convenciones y marcos jurídicos y declarativos aprobados por los Estados en diferentes foros mundiales y regionales. Por el otro, se funda en las acciones políticas y programáticas llevadas a cabo en el nivel nacional dirigidas a cumplir con los compromisos internacionales. Los objetivos del milenio son un esfuerzo, en este sentido, que buscan ser operacionalizados en el nivel nacional por un conjunto de metas específicas.

La aplicación de este enfoque en reformas jurídicas e institucionales se ha enmarcado o integrado en las reformas sociales. En consecuencia, ha implicado al igual que ha ocurrido con las reformas económicas y sociales, en general, que la voluntad política incorpore el cálculo de costos y beneficios orientados a la construcción y mantenimiento de la coalición de apoyo. Es así como, el discurso fáctico expresado en la identificación de instrumentos y resultados de políticas públicas se ha visto atrapado en la perspectiva gradualista y más concreta y, por lo tanto, realista, que se aleja de las posiciones éticas primigenias postuladas en los decálogos aprobados por los Estados.

Tres etapas pueden ubicarse en este proceso. La primera es la promoción de la reforma legal tendiente al reconocimiento de los derechos y al establecimiento de garantías jurídicas y de las responsabilidades. Durante esta etapa se situó como prioridad la difusión de una ética y moral sobre los derechos humanos, particularmente aquellos vinculados con los dere-

<sup>4</sup> El Alto Comisionado de los Derechos Humanos define de la siguiente manera el enfoque de derechos humanos: "...es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional esta orientado a la promoción y protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro del desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia del desarrollo" (Alto Comisionado de los Derechos Humanos, 2006: 2).

chos identitarios. La prioridad institucional estuvo puesta en los organismos encargados de legislar y de administrar la justicia.

La segunda etapa fue la creación de una nueva institucionalidad, para lo cual fue necesario propiciar los compromisos políticos y sociales indispensables para incidir en la toma de decisiones de las instituciones gubernamentales, principalmente aquellas encargadas del bienestar y la asistencia social. Surgieron, de esta manera, mecanismos institucionales específicos como consejos coordinadores, programas especiales, formas descentralizadas de promoción de los derechos y mecanismos de protección y de exigibilidad. Una nueva institucionalidad estatal fue fundada, la mayoría de las veces, superponiéndose a la institucionalidad tradicional y con el encargo de atravesar este enfoque en las políticas públicas.

La tercera etapa ha ido más allá y ha comenzado a plantearse temas más complejos políticamente, tales como la incidencia en la inversión social y en la armadura institucional de la sociedad. En consecuencia, en esta etapa se postula de manera más clara el tema gerencial o la programación social, procurando incidir en la manera cómo y para qué se asignan los recursos (presupuesto).

En este contexto, el concepto de política pública gana nuevamente terreno en la discusión social, aunque, por supuesto, no es un tema reciente en las ciencias sociales latinoamericanas. Desde finales de los años 1980 diferentes organismos internacionales y reconocidos analistas vienen insistiendo en la importancia de adoptar políticas de Estado, sobre todo a raíz de la discontinuidad sistemática de las acciones institucionales en la mayoría de naciones del subcontinente. Asimismo los organismos financieros internacionales han promocionado, fuertemente, los conceptos de la administración pública que postulan el mejoramiento de la toma de decisiones y los mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas públicos.

No obstante en el caso del enfoque de los derechos humanos, el tema de la política pública adquiere importancia más que todo porque se visualiza como uno de los instrumentos primordiales para garantizar la universalidad del derecho. Después de un largo período en el que todas las preocupaciones estaban centradas en "el derecho" y en estimular procesos de movilización o demanda social que fortalecieran las actividades políticas

de los organismos internacionales a favor de esta causa, se concluyó acerca de la urgente necesidad de que el Estado se transformara en el principal garante de los derechos.

Esto no podía ser de otra manera. En la tradición socialista de los derechos proveniente de la vertiente europea del Estado de bienestar, el Estado constituye el espacio y el instrumento primordial para garantizar el cumplimiento de los derechos sociales y políticos (Draive; Riesco, 2006 en Sojo; Andras) Es este órgano el encargado de distribuir las utilidades para garantizar la equidad y la integración social. También es el responsable de propiciar mecanismos de participación y promoción ciudadana. Siguiendo esta tradición y reconociendo que el déficit de Estado en América en el campo social es uno de los principales factores de la desigualdad social, esta perspectiva de los derechos humanos le asigna al Estado una centralidad en el logro de esta universalidad.

No obstante, también la tradición liberal de los derechos es incorporada en este enfoque de la política pública basada en los derechos. Una manera es bajo el concepto rawlsiano de la acción afirmativa, que ha conducido a postular mecanismos de selectividad en la política pública, particularmente en las políticas sociales, tendentes a conseguir mayor equidad. El tema de la selectividad o focalización, tal y como ha sido denominado, viene desarrollándose en América Latina desde los años 1980 a raíz del impacto de la llamada “crisis de la deuda” y, posteriormente, de las políticas de estabilización y ajuste macroeconómico con un enfoque reduccionista, pero en este caso la selectividad se visualiza con una perspectiva diferente tendiendo a privilegiar a los grupos en desventaja social con el propósito de equipararlos con el resto de la sociedad (Sojo, 2007).

Los derechos a la autonomía planteados por las convenciones internacionales son parte constitutiva de muchos de estos programas especialmente dirigidos a grupos de mujeres y adolescentes. De hecho, estos y otros temas vinculados con la libertad, los cuales han sido puestos en el tapete por los liberales radicales, han sido motivo de posiciones de parte de algunas agencias estatales, no sin que ello haya provocado fuertes debates con quienes postulan propuestas más conservadoras de los derechos humanos.

Hay que destacar dos aspectos importantes. El primero es que el enfoque de derechos posibilitó visualizar en las políticas públicas a sujetos que

anteriormente se concebían desde una perspectiva demográfica o asistencial<sup>5</sup>. Calificar las políticas sociales a partir de las características identitarias de estos sectores ha contribuido a la formulación de planteamientos más integrales e integrados. El segundo es que las políticas públicas incorporaron los temas del acceso a las libertades culturales (PNUD, 2004) lo cual ha permitido reforzar las tendencias a la extensión de los programas hacia aspectos que no se resuelven únicamente con servicios sino que implican regulaciones, transmisión explícita de valores y promoción de formas de organización de vida social y familiar.

El enfoque de la política pública desde los derechos humanos ha permitido construir una perspectiva más integrada de lo social. El punto de partida del sujeto ha contribuido a ello. El avance obtenido desde un énfasis más jurídico centrado en el cambio legislativo y cultural a una visión que incorpore las garantías económicas, sociales y judiciales de los derechos ha permitido una comprensión holística y más realista de la realización de éstos últimos.

Tal enfoque sitúa los siguientes tres ámbitos de política pública en los que es indispensable incorporar el enfoque de los derechos: la política de administración de la justicia, las políticas sociales y la política económica.

La política de administración de la justicia, básicamente procura, aunque suene contradictorio, incorporar “el enfoque de los derechos humanos” en el derecho. Esto significa propiciar una administración de la justicia capaz de reconocer la condición de sujeto de derechos de los diferentes grupos sociales que demandan este reconocimiento, tales como: las mujeres, la niñez, los pueblos y nacionalidades indígenas y otros. Se trata de garantizar que bajo su condición de víctimas o victimarios sean protegidos y tratados en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía. Esto significa el cumplimiento del debido proceso y asegurar garantías económicas y sociales a aquellos sectores que por su condición de riesgo se le violan sus derechos argumentando la protección especial. También implica el establecimiento de mecanismos preventivos o punitivos para

5 Este es el caso de los pueblos y nacionalidades indígenas, quienes fueron reconocidos como sujetos políticos. Esto implicó la adopción e incorporación de contenidos interculturales en algunas políticas públicas como la educación o salud con perspectivas más integrales, que recogen dimensiones de las culturales originarias como el lenguaje o el parto vertical.

evitar y sancionar, respectivamente, las violaciones severas a estos grupos sociales cuya condición de subordinación les impide tener voz o fuerza política y social para exigir el cumplimiento de sus derechos. Asimismo, se han judicializado algunas de las exigencias para el cumplimiento universal o específicos de los derechos sociales. Para la CEPAL, la judicialización de los DESC (Derechos económicos, sociales y culturales) puede ser negativa en virtud de que estos dependen de la disponibilidad de recursos de una nación (CEPAL, 2007).

Esto conduce a la articulación de la política de administración de la justicia con la política social y la política económica. Tres subsistemas de política que dentro de la perspectiva tradicional o burocrática son visualizados de manera independiente. Como han reiterado las perspectivas criminológicas basadas en los derechos humanos, hay una vinculación estructural entre la pobreza, la injusticia social y la delincuencia, sin que esto signifique que solamente los pobres experimentan esa condición. También hay una vinculación estructural entre la discrecionalidad de la ley, la condición de pobreza y la subordinación social. Vinculaciones que entregan suficientes evidencias de que el enfoque tradicional de la administración de la justicia ha conducido en muchas ocasiones a la violación de los derechos humanos. Igualmente, dichas vinculaciones prueban que las sociedades más integradas y con acceso universal a índices de bienestar altos son las sociedades que tienen menor prevalencia de actos criminales de diversa naturaleza.

La política social es definida por el enfoque de los derechos humanos como un instrumento clave para garantizar que el reconocimiento de los sujetos como sujetos sociales de derechos se cumpla. Esta política comprende, básicamente, el acceso a los llamados derechos sociales o programáticos, que dependen del financiamiento y de la capacidad de los Estados para asignar recursos. Estas acciones institucionales se interpretan dentro del modelo keynesiano del Estado de bienestar como mecanismos complementarios al mercado (Titmus) o como un salario social. Pero la política social va más allá de los derechos económicos y se sitúan, también, en el ámbito cultural y político proponiendo nuevas prácticas sociales y organizativas para garantizar mejores condiciones de vida.

No obstante este carácter plurifuncional de la política social, ha habido una separación de los ámbitos de incidencia. La economía del bienestar se ha preocupado por los efectos distributivos y redistributivos de la política social, mientras que otras disciplinas de las ciencias sociales han puesto el énfasis en el cambio cultural y político. Estos aspectos no han podido vincularse en una concepción más integral de esta política, razón por la cual se recae en una perspectiva economicista o culturalista dependiendo de los énfasis.

El enfoque de los derechos humanos en la política social rompe con estas separaciones y propone una perspectiva integrada. Su énfasis en el sujeto permite que se refuerce la idea de la política social como un medio para la construcción de una ciudadanía integral, plena y activa. Por un lado se reconoce que esta política ha sido vital para el acceso a los derechos económicos y sociales, forjando una ciudadanía social y, por el otro, se asigna explícitamente dos papeles adicionales: la promoción de la ciudadanía cultural, que reconoce la soberanía del sujeto, y el fortalecimiento de la soberanía política de la ciudadanía, que subraya el carácter activo del sujeto en la configuración política y social de la comunidad y del Estado. De esta manera, se hace consciente el trabajo de organizador de la comunidad sembrando prácticas organizativas que contribuyan con el espíritu colectivo y, al mismo tiempo, reafirmen a los sujetos social e individualmente en los distintos espacios públicos y privados.

Esto sitúa a la política social en dos terrenos que se vinculan directamente con la distribución del poder social y político de la sociedad. En el terreno de lo político, subrayando a la política social como un mecanismo de canalización y distribución del poder económico y político de una sociedad, en la cual la concepción colectiva y pública de lo social está en permanente disputa con los enfoques “privatistas” y se propone un cambio en las instituciones políticas y del bienestar. En el terreno de lo cultural, destacando un cambio democrático en las instituciones y principios sociales que organizan los patrones culturales respecto de la familia, la sexualidad, la convivencia y otros espacios de racionalización de la conducta humana.

La propuesta del enfoque de derechos de la política pública es abrir un espacio de interculturalidad de lo social, donde se discuta y se defina el

bienestar no solamente desde la contribución económica o de la realización de los derechos políticos de participación sino, también, desde los derechos culturales centrados en una nueva manera organizar la vida de los sujetos. Esta perspectiva centra su acción en el sujeto individual y en el tejido social. Se trata de una propuesta explícita de integración y cohesión social que reconoce la diversidad social y cultural, pero que pone énfasis en el momento de articulación y no en el momento del conflicto. En otras palabras, se trata, como ha dicho Touraine (1997), de una perspectiva para vivir juntos y todos adentro<sup>6</sup>.

El enfoque de los derechos humanos ha avanzado lo suficiente como para haber pasado la frontera de la vindicación de eticidad y plantearse de manera más sistemática el problema del “cómo”. En este campo se visualizan algunos instrumentos interesantes que deben ser desarrollados:

- La programación con enfoque de derechos y orientada a resultados. Esta es una propuesta que invita a revisar palmo a palmo los conceptos y los procesos de planificación y operativización de lo social, atendiendo los siguientes aspectos. En primer lugar interrogándonos acerca de si el sujeto está siendo privilegiado, o continuamos con la perspectiva burocrática y tradicional de sobreponer los poderes particulares a las carencias de los sujetos para garantizar sus derechos. En segundo lugar sometiendo a la epistemología del sujeto los conceptos de bienestar y asistencia social para preguntarnos si estamos reproduciendo “el biopoder” en las relaciones sociales. Y, en último lugar, inquiriendo acerca de si los principios organizadores de lo social se ajustan a la visión democrática que postulan los derechos humanos.
- La red de protección social. Esta es una propuesta que destaca la construcción de tejido social. La sociedad capitalista tiende hacia la fragmentación social e institucional. Se está organizando una sociedad autoreferenciada y egocéntrica que ha venido perdiendo la capacidad de coordinar y organizar lo social en torno a una concepción pública. Desde esta perspectiva, se han levantado instituciones de bienestar y

<sup>6</sup> Este es un concepto que han esbozado Eduardo Bustelo y Alberto Minujín para referirse a las políticas inclusivas. Véase (Bustelo y Minujín, 1999).

asistencia social que han sucumbido a la idea de “la marca” presente en el mercado y que abordan lo social desde la visión de la competencia y no de la sinergia. Ello ocurre porque ponen a la organización por encima del sujeto. La idea del trabajo en “red” significa romper con esta manera de concebir el trabajo social y destacar la coordinación y la integración de las acciones en función de empoderar al sujeto individual y colectivo. Por otra parte, implica abrir un espacio de diálogo y de cooperación con los sujetos “objeto” de la institucionalidad incorporándolos como ciudadanos y ciudadanas en la gestión social sin que ello implique reforzar “la privatización” de lo social postulada por el neoliberalismo.

- La territorialización de la gestión social. La política social con enfoque de derechos postula la importancia de conseguir una real interacción de los sujetos con las instituciones. El territorio es el lugar donde viven los sujetos y donde surgen los problemas y carencias sociales que deben ser atendidas universalmente. Una institucionalidad centrada en el sujeto es aquella que está cerca e identifica la prioridad junto con él, la transforma en un acuerdo social que fortalezca la cohesión social, al mismo tiempo que la ciudadanía la operacionaliza en resultados concretos en el bienestar. El territorio es, además, un espacio de interculturalidad que sirve para abrir el diálogo acerca de cómo encarar colectivamente el horizonte ético y permite a las personas expresarse independientemente de poder social y político del que disponga. También, el enfoque territorial coadyuva al establecimiento de una jerarquía de prioridades basada en las inequidades y de responsabilidades para con los derechos. Además posibilita avanzar hacia la universalidad de los derechos en la medida en que construye una visión integrada, cultural y política del territorio.
- La política económica es un asunto que el enfoque de los derechos humanos ha considerado como crucial en los últimos tiempos, principalmente en aquellas áreas asociadas a garantizar un ambiente saludable y en armonía con la naturaleza, un empleo digno y adecuadamente remunerado, el acceso a los servicios de atención y las regulaciones en favor de un desarrollo sostenido y equilibrado. Este es un paso más ha-

cia el tránsito de lo ético y lo jurídico a lo instrumental, como premisa básica para el cumplimiento de los derechos<sup>7</sup>.

Hay esfuerzos muy significativos que critican las concepciones económicas centradas en la competencia, el desempeño económico y estabilidad macroeconómica y proponen enfoques basados en la consecución de la equidad. También hay una vasta variedad de propuestas y de enfoques que propenden a la construcción de una economía solidaria y, en este contexto, postulan una ciudadanía económica. Con excepción de los avances en materia de los derechos ambientales, el tema de los derechos humanos asociado al ámbito económico no ha tenido mucho desarrollo y ha estado vinculado, principalmente, con los programas de atención de la pobreza<sup>8</sup>. La corriente de las capacidades liderada, entre otros, por Amartya Sen es una de las que ha reflexionado más ampliamente acerca de la vinculación entre los derechos humanos y los temas del desarrollo económico desde una perspectiva centrada en el sujeto.

El esfuerzo dirigido a construir una aproximación entre la política económica y la política social

En los últimos años han surgido experiencias muy interesantes de seguimiento ciudadano a la política fiscal como los proyectos de la Lupa Fiscal en Argentina y en el Ecuador, los presupuestos participativos en el nivel local y los observatorios ciudadano en sus diferentes modalidades en toda América Latina. La transparencia y la participación ciudadana de los procesos de presupuestación y el debate público acerca de los criterios utilizados para las asignaciones presupuestarias pueden contribuir a mejorar el control político ciudadano de las finanzas pública, vincular los derechos a los presupuestos, fortalecer la racionalidad distributiva y conocer el desempeño de las instituciones gubernamentales<sup>9</sup>.

El robustecimiento de la democracia deliberativa en un campo dominado por la cultura del experto permite que la ciudadanía pueda ser más

7 Para una visión más amplia de lo que significa esta posición véase Hinkelammert (2003).

8 Ruth Lister enuncia los principios y dilemas que están en la base de los programas de atención de la pobreza que procuran incorporar la perspectiva de los derechos. (Lister, Ruth, en: Minujin, y Delamónica, 2007).

9 UNICEF Ecuador viene desarrollando una experiencia muy interesante en este campo. (UNICEF, 2007).

reflexiva y alcanzar una participación de mayor calidad en el debate acerca de las principales decisiones económicas. Ello puede insertar las preocupaciones del sujeto dentro de la dinámica de decisiones económicas y evitar que los grupos de interés logren exclusividad en estos espacios.

### La vigilancia ciudadana

Uno de los instrumentos mediante los cuales la ciudadanía ha venido incidiendo en la política pública es la vigilancia o exigibilidad del cumplimiento de los derechos. Esto ha permitido incorporar el punto de vista ciudadano dentro de las acciones estatales y fortalecer mecanismos de control político y social que están fuera del sistema de control político del Estado como las defensorías del pueblo, las contralorías de servicios u órganos regulados de la acción pública. Estos mecanismos, sin embargo, en ocasiones coordinan o están apoyadas por el sistema público de control político.

Hay que subrayar que el enfoque de los derechos humanos es una perspectiva institucional. Se demanda, se exige y se vigila para insertar dentro de las instituciones políticas y sociales el reconocimiento y el cumplimiento de derechos. El cambio social y político planteado no es una ruptura con el orden establecido, pero sí implica una recomposición en la cual se modifica la jerarquía de prioridades sociales otorgándole primacía al sujeto individual y colectivo frente a la estructuras.

En consecuencia, la vigilancia ciudadana es una actividad orientada a fortalecer la institucionalidad pública. Su objetivo es que dichas instituciones funcionen bien y se encuentren al servicio de los sujetos. La vigilancia se encarga de identificar, difundir y movilizar aquellas acciones o decisiones que distancian a las instituciones de los titulares de derechos. La razón de ser de estas actividades es conseguir que las políticas públicas se cumplan acorde con ese carácter público y se apeguen a los conceptos y normativas que establece la ley. O en su defecto, procurar que la ley se readeque a la luz de los derechos de la ciudadanía.

En virtud de tan importante misión, la vigilancia ciudadana se apoya en dos medios: la información y la comunicación. La información es la

vía por la cual todo lo relacionado al cumplimiento de los derechos se presenta a la ciudadanía. La comunicación, por su parte, es el medio para moldear esa conciencia destacando valores y conceptos de la vida social necesarios para generar presión política en los gobernantes o responsables públicos del cumplimiento de los derechos. Se trata de combinar estos medios de modo que los derechos humanos se transformen en un hecho político y moral que movilice a la ciudadanía, provoque debate y genere *inputs* para el cumplimiento de los derechos.

Ahora bien, a pesar de que la vigilancia está enfocada hacia los responsables públicos de los derechos no se limita a ellos. La responsabilidad del cumplimiento de los derechos humanos es un asunto de todas las personas. El reconocimiento y aplicación de los derechos no sólo dependen de las agencias estatales también de las personas individual y colectivamente. Por consiguiente, la vigilancia ciudadana abarca también las prácticas sociales de la ciudadanía, aunque al Estado le compete sancionarlas y regularlas cuando éstas últimas afectan el cumplimiento de los derechos. La omisión de esta responsabilidad por parte del Estado constituye una violación a los derechos humanos.

### La promoción ciudadana

Una dimensión que recorre toda la perspectiva del enfoque de políticas públicas y los derechos humanos es la construcción y fortalecimiento de la ciudadanía. Los derechos humanos son una condición *sine qua non* de la ciudadanía y las políticas públicas es el carácter activo que asume el Estado para, deliberadamente, garantizar una ciudadanía plena. Esto implica el acceso a condiciones económicas y sociales que garanticen una vida digna, la existencia de libertades políticas y civiles que posibiliten la participación activa en todos los ámbitos políticos y sociales en un marco de responsabilidad y de reconocimiento del otro. Así como, el respeto a la soberanía y a la autonomía del sujeto.

El enfoque de los derechos humanos vincula el ejercicio de la libertad con las capacidades de la ciudadanía. Asimismo, la identificación y selección de las oportunidades están profundamente vinculadas con el desarrollo de esas capacidades y el ejercicio de la libertad. Según las posiciones liberales extremas, la libertad se limita a la “no intervención”. No obstante en el enfoque de los derechos humanos que surge en estas últimas décadas, el reconocimiento y ejercicio de la libertad se entiende como la capacidad de actuar en un marco de respeto y de reconocimiento del otro y, bajo ciertas obligaciones, de solidaridad para alcanzar el acceso universal de todas las personas a condiciones y servicios que garanticen un nivel de vida digno<sup>10</sup>.

No es suficiente tener acceso a la libertad sino existen estas capacidades y, viceversa, el acceso a las capacidades no es suficiente si al mismo tiempo no existen las oportunidades necesarias que permitan el ejercicio de la libertad. Libertad, capacidad y oportunidad son tres aspectos que no pueden ser separados. Como han formulado diferentes autores: las libertades negativas y positivas son mutuamente complementarias. El enfoque de los derechos humanos, en este sentido, articula la tradición socialista y liberal de construcción de ciudadanía.

No hay duda que la participación es un aspecto muy importante de la ciudadanía, en la medida en que esta consiste en el ejercicio de la libertad. Sin embargo, la participación está asociada al poder de expresar su voz y su autodeterminación en la vida pública y privada. La participación política es un ingrediente fundamental como lo es la autodeterminación en la vida íntima y en los diferentes espacios públicos y privados. La ciudadanía es, en consecuencia, una ciudadanía activa en todas las dimensiones de la sociedad. La democracia no sólo es vista como la participación libre en el sufragio y en los procesos de deliberación social y de toma de decisiones sino, también, los ámbitos supuestamente privados.

Los conceptos de lo público y lo privado se modifican en este contexto. Los derechos son un asunto público y debe ventilarse públicamente. En virtud de ello las políticas públicas de la intimidad, tal y como las llama Giddens (1999) devienen hechos tan importantes para la democra-

10 Un análisis de las teorías políticas liberales se puede consultar en el texto de (Gargarella, 1999).

cia como la política dirigida a garantizar el acceso a bienes, a servicios y al poder social. Estas políticas inciden en otro tipo de poder más vinculado con el biopoder, como lo llamó Foucault. Son políticas culturales que abarcan aspectos de la identidad que no son reconocidos como *issues* en nuestra sociedad.

Otro aspecto de la promoción ciudadana es el desarrollo de la comunidad. El debate entre republicanos cívicos y los comunitaristas en relación a que es más importante: el derecho o la comunidad parece ser un debate falso (Habermas, 2003 en Ovejero, Marti y Gargarella) La soberanía de la comunidad se alcanza en la medida en que los derechos consiguieran fortalecerse. El enfoque de los derechos humanos plantea la cooperación como parte constitutiva de las políticas de los derechos humanos. En razón de ello es que la política pública como acción deliberada del Estado se articula en torno a políticas criminales, sociales, económicas y ciudadanas que buscan integrar acciones en función del mejoramiento económico y social de la ciudadanía y de de sus condiciones para ejercer la libertad, la autodeterminación y la participación.

A modo de conclusión: los límites, las contradicciones y los alcances del enfoque de los derechos humanos.

El enfoque de los derechos humanos contiene una teoría del cambio social que se basa en poner en el primer plano al sujeto. Los derechos humanos son conquistas que han logrado los sujetos colectivos. Primero fueron las clases trabajadoras, luego el movimiento estudiantil, las mujeres, las minorías étnicas, los pueblos indígenas, la juventud y otros sectores sociales. El resultado de estas luchas sociales devino en la configuración del Estado y en una cultura de derechos más o menos desarrollada dependiendo de las características sociopolíticas de cada nación. En Europa se expresó en el Estado de bienestar mientras que en Estados Unidos en el fortalecimiento de los derechos civiles y políticos. En América Latina pese a sus debilidades estructurales que han provocado una desigualdad social exacerbada, Estados Nación inconclusos y regímenes políticos autoritarios, el reconocimiento a los derechos ha venido avanzando con el transcurrir del tiempo y se ha expresado en políticas sociales y económicas que, aunque de manera limitada, procuran el bienestar de la población. Las teorías sobre los derechos humanos sistematizan ex post

estos resultados, aunque como ideologías han incidido en la orientación de tales movimientos.

Esto situó a los derechos humanos en el plano político más que en el jurídico. Lo jurídico así como las políticas públicas llegaron a ser el resultado de un proceso de institucionalización. Proceso que fue incorporando los intereses de estos grupos en el Estado provocando su ampliación. Al mismo tiempo la institucionalización mediatizó los movimientos sociales, los cuales generaron tales demandas por derechos transformando los reclamos en un problema jurídico y administrativo.

La institucionalización de las sociedades condujo a que el derecho ganara relevancia como mecanismo de regulación del poder. La cristalización de ese derecho en un aparato administrativo y financiero y en una cultura hizo que surgiera la política pública como la opción para promover su cumplimiento. Ello ha tenido enormes ventajas pues ha permitido que un aparato trabaje promoviendo los derechos. Tanto el derecho, como la política pública nacen de un acuerdo primario acerca de cómo atender el reclamo por los derechos de los grupos sociales demandantes. El acuerdo es un arreglo entre ciudadanos con determinada afiliación política y social, no es un acuerdo entre clases sociales o grupos corporativos que funcionan de manera coordinada. En razón de ello, el derecho que es un mecanismo de regulación del poder se transforma en un objeto técnico mediado por una relación política entre algunos ciudadanos y ciudadanas.

Los derechos constituyen puntos de vista morales e ideológicos acerca de los reclamos o demandas sociales. Esto significa que en las sociedades muy institucionalizadas, el reclamo de los derechos y la discusión del derecho constituye una acción no política en tanto no es un asunto que se presenta como la solución de un problema de poder, sino como un tema de acceso a servicios y regulaciones o de transformaciones culturales. El meollo del poder se diluye y la política se transforma en un asunto de "influencia" en las estructuras del Estado y de la sociedad.

El límite y el alcance del reconocimiento del derecho, por consiguiente, es la institucionalización. Es un límite por cuanto los reclamos entran en la maraña burocrática de las organizaciones del Estado y de la sociedad civil y política. Es un alcance en la medida en que esto posibilita avanzar

en la estructuración política-administrativa del cumplimiento de los derechos abriendo espacios para continuar profundizando y ampliando su ejercicio en la sociedad.

La institucionalización, sin embargo, trae aparejados otros problemas. El más importante es que debe erigirse una burocracia que tiende a adquirir autonomía respecto de los titulares de los derechos enajenando los derechos de éstos últimos. Los derechos transformados en derecho aparecen desvinculados de sus titulares y las demandas por su exigibilidad no se presentan como demandas por el cumplimiento de estos derechos sino, simplemente, como accesos a servicios y libertades.

El enfoque de los derechos humanos explicita los derechos y el papel del derecho; así como valora y promueve la institucionalización procurando subrayar la centralidad del sujeto en este proceso. Con ello, el enfoque de derechos tiende a repolitizar lo social y a exigir que el acuerdo social sea explícito y se ejerza en posiciones políticas e ideológicas de cara al cumplimiento de tal derecho. Hay derechos y derechos. Algunos pueden concitar más fácilmente un acuerdo, como, por ejemplo, el derecho a la educación, mientras que otros derechos están referidos a prácticas sociales que comprometen posiciones morales bastante arraigadas en la sociedad en virtud de las creencias religiosas y valores tradicionales que todavía persisten.

La repolitización se encuentra limitada a aspectos específicos de la vida social y política-administrativa de la nación que no incitan al antagonismo social sino, por el contrario, pueden verse como ajustes “técnicos” en las políticas de desarrollo. Los temas de la igualdad, la equidad y el empoderamiento social y político son asuntos que pueden ser tratados mediante acciones graduales y en los marcos institucionales. Sin embargo generan una dialéctica política en el Estado y la sociedad que puede contribuir con la progresividad de los derechos. También se puede dar lo contrario.

En último término, los derechos dependerán de las luchas y de los movimientos sociales. En la medida en que estos se fortalezcan los derechos serán más exigibles y conseguirán mayores garantías. Mientras estos movimientos permanezcan pasivos habrá mayor distancia entre el derecho y sus titulares. Por tal razón, los derechos dependen principalmente de una

ciudadanía activa que los exija, los defienda y los extienda. Una política pública comprometida con los derechos debe adoptar la promoción de la ciudadanía activa como uno de sus principales objetivos.

### Bibliografía

- Beck, Ulrich y Beck, Elizabeth (2003). *La individualización: el individuo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Barcelona: Paidós.
- Bustelo, Eduardo y Minujín, Alberto (1999). *Todos entran*. Bogotá, Colombia: Editorial Santillana.
- CEPAL (2007). *Cohesión Social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. CEPAL: Santiago de Chile.
- Courtis, Cristian (2007). “Políticas sociales, programas sociales, derechos sociales. Ideas para una construcción garantista”. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Caudos y derechos. Protección de programas sociales y construcción de ciudadanía. PNUD, México.
- Drave, Sonia; y Riesco, Manuel (2006). “Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea”. En: Sojo, Ana; Andras, Uthoff, *Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe: los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*. CEPAL: Santiago de Chile.
- Gargarella, Roberto (1999). *Las teorías de la justicia después de Rawls: un breve manual de filosofía política*. Barcelona: Paidós.
- Giddens, Anthony (1999). *La tercera vía*. Madrid, España: Ed. Santillana.
- Habermas, Jürgen (2003). “Derechos humanos y soberanía popular: versión liberal y republicana”. En Ovejero, Félix, Martí, Luis y Gargarella, Roberto, *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*. Barcelona: Paidós.
- Hinkelammert, Franz (2003). *El sujeto y la ley, el retorno del sujeto reprimido*. San José: EUNA.
- Lister, Ruth (2007). “Social Protection: Principles and Dilemmas”. En: Minujín, Alberto y Delamónica, Enrique, *Social Protection Initiatives for Children, Women and Families*. The New School-UNICEF.
- Oficina del alto comisionado para los derechos humanos (2006). “Pre-

guntas frecuentes sobre el enfoque de los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo”. Nueva York-Ginebra: Oficina del alto comisionado para los derechos humanos.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). “Informe sobre el Desarrollo Humano: 2004”. Nueva York: PNUD.

Rey Morató, Javier del (2007). “El vuelo corto del tero: cultura política y constituciones en América Latina”. *Nueva Sociedad*, 210-julio-agosto.

Roux, Carlos Vicente de y Ramírez, Juan Carlos (2004). “Derechos económicos, sociales y culturales, política pública y justicia”. *Serie Estudios y Perspectivas*. Bogotá: CEPAL.

Sojo, Ana (2007). “La trayectoria del vínculo entre políticas selectivas contra la pobreza y políticas sectoriales”. *Revista de la CEPAL*, CEPAL, 91, abril.

Touraine, Alain (1997). *¿Podremos vivir juntos? El destino del hombre en la aldea global*. Argentina: Fondo Cultura Económica.

UNICEF (2007). “El enfoque de derechos en UNICEF-Ecuador”. Quito: UNICEF.