

REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



40

**Edición especial sobre
Derechos económicos, sociales y culturales**
Julio-Diciembre 2004

 **Asdi**
AGENCIA SUECA
DE COOPERACION
INTERNACIONAL PARA
EL DESARROLLO

**NORWEGIAN MINISTRY
OF FOREIGN AFFAIRS**

REVISTA
I I D H

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

© 2005, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Diagramado y montaje electrónico de artes finales: Unidad de Información y Servicio Editorial del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y Litografía Segura Hermanos S.A.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un original y una copia escritos a doble espacio, dentro de un máximo de 45 cuartillas tamaño carta. El envío deberá acompañarse con disquetes de computador, indicando el sistema y el programa en que fue elaborado.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, telef., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US\$ 35,00. El precio del número suelto es de US\$ 21,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Dirigir todas las órdenes de suscripción a la Unidad de Información y Servicio Editorial del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones pueden escribir a la Unidad de Información y Servicio Editorial del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Índice

Presentación	7
<i>Roberto Cuéllar M.</i>	
A modo de prólogo	
Derechos humanos y desarrollo económico y social.....	13
<i>Enrique V. Iglesias</i>	
Doctrina	
Los derechos económicos, sociales y culturales y su protección en el sistema universal y en el sistema interamericano.....	25
<i>Mónica Pinto</i>	
Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales.....	87
<i>Manuel E. Ventura Robles</i>	
El Estado de Derecho y los derechos económicos, sociales y culturales de la persona humana.....	133
<i>Mariella Saettone</i>	
Las nuevas dimensiones de la igualdad.....	155
<i>Ernesto Ottone</i>	

Temas en derechos económicos, sociales y culturales

Trabajo

Derecho al trabajo y derechos de los trabajadores desde la perspectiva de los convenios internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales.....179
Rodolfo E. Piza Rocafort

Empresas recuperadas: Recuperación del derecho al trabajo.....237
Blanca Tirachini

Salud

El derecho a la salud.....265
Javier Vásquez

Derecho a la salud en México. Un análisis desde el debate teórico contemporáneo de la justicia sanitaria.....291
Lucía Montiel

Investigación biomédica: La responsabilidad moral de los agentes no estatales en el cumplimiento del derecho a la salud.....315
Julieta Arosteguy

Educación

Indicadores del derecho a la educación.....341
Katarina Tomasevski

Transversalidades

El desarraigo como problema de derechos humanos frente a la conciencia jurídica universal.....389
Antônio Augusto Cançado Trindade

Los retos de la sociedad civil en la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales.....449
Flavia Piovesan

La discapacidad y el desarrollo de los pueblos.....475
Esteban Arias Monge

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) se complace en presentar el número 40 de su Revista IIDH, correspondiente al segundo semestre de 2004. Se trata de una edición monográfica dedicada al tema *Derechos económicos, sociales y culturales*, eje temático del XXII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, llevado a cabo en San José, Costa Rica, del 16 al 27 de agosto de 2004, en concordancia con las prioridades temáticas de la estrategia institucional. Este número recoge las ponencias de algunos de los docentes, así como trabajos de investigación de varias personas participantes en este curso anual -preparados para optar por el Certificado Académico correspondiente al XXII Curso-, como lo hemos hecho en números monográficos anteriores (No. 32-33, Acceso a la justicia; No. 34-35, Participación política; No. 36, Educación en derechos humanos; No. 38, Justicia y seguridad).

El IIDH entiende los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) como una categoría fundamental de los derechos humanos, en clara interdependencia con los derechos protegidos individual y colectivamente en las constituciones nacionales, los instrumentos internacionales y en particular en el ámbito del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. En cuanto a su contenido, subraya el valor del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”, 1988) en el plano regional, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) en el universal y de la jurisprudencia de los órganos de protección de los derechos humanos. El Instituto Interamericano ha hecho un esfuerzo consistente y sostenido en este campo durante los últimos doce años, que se sintetizan en los puntos que siguen:

1. En 1993, el IIDH inició un proceso de discusión y análisis de la temática con ONG y organismos financieros, a partir del cual, en agosto de 1994 y agosto de 1996, organizó junto con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) dos seminarios sobre la propuesta de transformación productiva con equidad y los DESC, cuyos resultados dieron origen al libro *La Igualdad de los Modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*. La reflexión contenida en ese libro conserva una sorprendente actualidad, contituyéndose un excelente punto de partida para las discusiones del XXII Curso Interdisciplinario. Se acuñan en este estudio una serie de conceptos novedosos, tendientes a relacionar el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, con lo que aquí se denomina el “umbral de la ciudadanía”. De acuerdo con esta visión, la finalidad de los DESC no es tanto garantizar un umbral de sobrevivencia, sino más bien asegurar las condiciones que permitan la participación de las personas en la red de intercambios sociales, políticos, económicos y simbólicos, que definen la vida social. En otras palabras: una cosa es la sobrevivencia y otra la ciudadanía, y si bien los DESC pretenden garantizar la primera, apuntan también a asegurar la segunda. Y es que sin duda ser ciudadano es algo más que ser sujeto nominal de derechos ante el Estado, es también ser capaz de reclamarlos y ejercerlos. Y esto requiere, además de salud, vivienda y alimentación, educación, acceso a los medios de información y comunicación y sentido de pertenencia a una comunidad cultural, simbólica y política, sin importar el sistema económico prevaleciente.
2. El I y el II Curso Interamericano Sociedad Civil y Derechos Humanos (octubre 1998 y noviembre 2002) orientaron sus trabajos sobre esta misma temática; algunas conferencias y foros fueron publicados como libros en 2000 y 2002. También en los volúmenes I a VI de la Colección Estudios Básicos, se han publicado trabajos sobre el tema, encargados a varios expertos que han sido docentes de nuestros cursos y seminarios, entre los que cabe mencionar a Ligia Bolívar, Antônio Augusto Cançado Trindade, Roberto Garretón, María Elena Martínez Salgueiro, Emilio Fermín Mignone (†), Ernesto Ottone y Jaime Ordóñez.
3. Entre 1997 y 1999 el IIDH encargó investigaciones sobre experiencias de reclamación judicial de DESC en Argentina,

Nicaragua, República Dominicana y Venezuela, que fueron recogidas en el libro *Los derechos económicos, sociales y culturales: un desafío impostergable* (publicado en 1999).

4. El programa Mapas de Progreso en Derechos Humanos desarrolló - a partir del 2000 -, un esfuerzo de investigación piloto sobre tres campos de derechos: Acceso a la Justicia, Participación Política y Educación en Derechos Humanos. A partir del interés y entusiasmo generado en el XX Curso Interdisciplinario con esta metodología, surgieron un buen número de nuevas ideas por emprender, entre otras, la de elaborar un informe de alcance interamericano sobre el progreso del derecho a la educación en derechos humanos (EDH), consagrado en el artículo 13.2 del Protocolo de San Salvador, como uno de los derechos comprendidos en el marco del derecho a la educación en general. Desde entonces se han preparado y publicado ya tres informes sobre esta temática y está en curso la preparación del cuarto*.

Cabe mencionar respecto a esto último que la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (AGOE), llevada a cabo en Fort Lauderdale, Florida, del 5 al 7 de junio, aprobó dos resoluciones relativas a estas investigaciones, en las que reconoce la labor del IIDH. Las resoluciones en mención son la 2066 y la 2074. En su AG/RES. 2066, titulada *Difusión de los contenidos del sistema interamericano de promoción y protección de los derechos humanos en los centros de formación académica de los países del hemisferio*, la AGOE resolvió tomar en cuenta el *II informe interamericano de la educación en derechos humanos* del IIDH, sugiriendo a los Estados la implementación de sus recomendaciones en cuanto les sea posible. De esta manera le otorga al IIDH un papel central en materia de educación en derechos humanos en las Américas, a partir de las investigaciones que realiza en este campo.

La metodología que el IIDH ha desarrollado para llevar a cabo estas investigaciones es también reconocida. En la AG/RES. 2074, *Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el Protocolo de San Salvador*, la AGOE resolvió solicitar a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que proponga al Consejo Permanente para su eventual aprobación, los indicadores de progreso a ser empleados para cada agrupamiento de derechos protegidos sobre los que deba presentarse informe, teniendo en

* Estos informes están disponibles en el sitio web del IIDH:
http://www.iidh.ed.cr/informes_i_cont.htm.

cuenta, entre otros, los aportes del IIDH en este campo. En lo principal, esta resolución establece que los Estados Partes convienen en preparar y presentar periódicamente informes sobre el progreso que hubieren alcanzado en la protección jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales, así como en la adopción de medidas para garantizar su cabal cumplimiento.

Hemos dividido este número de la Revista IIDH en dos partes: doctrina y temas en DESC -trabajo, salud, educación y tres perspectivas transversales desde las que podemos aproximarnos a la problemática. A modo de prólogo, incluimos la conferencia pública que ofreciera en el marco del XXII Curso Enrique Iglesias, entonces Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, *Derechos humanos y desarrollo económico y social*.

En la primera parte –doctrina– hemos incluido cuatro artículos, de Mónica Pinto (Argentina), jurista integrante de la Asamblea General del IIDH; Manuel E. Ventura (Costa Rica), Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; Ernesto Ottone (Chile), sociólogo asesor principal del Presidente Ricardo Lagos en calidad de Director de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República de Chile, y Mariella Saettone (Uruguay), profesora adjunta de Derecho Administrativo y Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica del Uruguay, los tres primeros ponentes en el Curso, la tercera participante. Tratan en sus artículos diversos aspectos relativos a la protección internacional de los DESC.

En el tema de salud contamos en este número con la contribución de Rodolfo E. Piza Rocafort, jurista costarricense que desarrolló, como ponente del curso, el tema del derecho al trabajo y los derechos de los trabajadores, desde la perspectiva de los convenios internacionales sobre DESC. Blanca Tirachini (Argentina), ex Defensora de la Provincia de Neuquén y participante en el curso, presenta en su artículo el problema de las leyes de flexibilización laboral en Argentina, que han contribuido a la erosión del derecho al trabajo en ese país, a partir del cual presenta el fenómeno de grupos de operarios que re-abren y ponen en funcionamiento empresas, analizando las pautas laborales que se auto-imponen estos grupos a modo de ver cómo esto ha permitido la recuperación del derecho al trabajo. En el tema de salud presentamos tres contribuciones. De Javier Vásquez (España), representante de la Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud

(OPS/OMS), reproducimos la ponencia que ofreciera en el curso, titulada *El derecho a la salud*. Los trabajos de dos participantes del curso completan esta sección: de Lucía Montiel (México) publicamos su aporte sobre el derecho a la salud en México, análisis hecho desde el debate teórico de la justicia sanitaria; de Julieta Arosteguy (Argentina) su artículo sobre la responsabilidad moral de los agentes no estatales en el cumplimiento del derecho a la salud.

Sobre educación presentamos la ponencia de Katarina Tomasevsky (Croacia), ex Relatora de las Naciones Unidas para el Derecho a la Educación, quien propone un esquema para el desarrollo de indicadores del derecho a la educación. Le siguen tres artículos sobre perspectivas transversales: el problema del desarraigo; los retos que enfrenta la sociedad civil en la defensa de los DESC, y la discapacidad en el marco del desarrollo social. El primero es un aporte de Antônio A. Cançado Trindade (Brasil), Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; el segundo lo desarrolla Flávia Piovesan (Brasil), jurista, Procuradora del Estado de São Paulo desde 1991, ambos ponentes en el marco del curso. Esteban Arias (Costa Rica) es el autor del artículo sobre discapacidad, el cual preparó a solicitud del IIDH en su calidad de colaborador, como abogado especialista en derechos humanos.

Los invitamos a conocer los alcances de este tema, central para la vida política y social de todas las personas que habitamos este hemisferio, mediante los aportes e interesantes perspectivas de los autores y autoras. Dejamos abierta la invitación a todas aquellas personas que deseen enviar sus trabajos a la consideración del Comité Editorial de la Revista IIDH, aprovechando la oportunidad para agradecer, asimismo, a las agencias internacionales de cooperación, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de Estados Americanos, universidades y centros académicos, con cuyos aportes y contribuciones es posible la labor del IIDH.

*Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo*

Doctrina

El estado de derecho y los derechos económicos sociales y culturales de la persona humana

*Mariella Saettono**

El análisis del proceso de evolución histórica del Estado absolutista al Estado de derecho permite constatar que el Estado, en tanto institución, ha ido redefiniendo sus cometidos y su relacionamiento con el individuo y por tanto, también con la sociedad civil que lo precede, en función de un cambio axiológico que ha procesado.

Pero como todos sabemos, los procesos son dinámicos y en el contexto actual entiendo que resulta importante analizar el rol que cumple el Estado social de derecho en torno a la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, que constituyen en nuestra opinión, una base imprescindible para la realización de los otros derechos que posee la persona humana como son los derechos civiles y políticos y los llamados derechos de la solidaridad o tercera generación.

El Estado de derecho consagró frente al Estado absolutista en relación a la persona humana y a su propio accionar, principios de garantías fundamentales tales como el principio de legalidad, de responsabilidad estatal y el principio de separación de poderes, que llevan todos ellos a una limitación del poder estatal.

Desde la perspectiva individual, la persona humana obtuvo especialmente el respeto a sus derechos civiles y políticos lo que determinaba fundamentalmente para el Estado la obligación de no interferir en el goce de estos derechos, configurando así lo que la doctrina ha llamado “libertad negativa”, en el sentido de que el Estado tiene la obligación de no hacer.

* Profesora adjunta de Derecho Público II, Facultad de Derecho de la Universidad de la República y Profesora Adjunta de Derecho Administrativo y Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Uruguay.

Como afirma Peces Barba¹, el concepto de derechos fundamentales se produce en la historia a partir del tránsito a la modernidad, surgiendo como limitaciones al poder del Estado absolutista en los cuales se prioriza la libertad personal, conformando una libertad negativa “libertad de”, en el sentido de que el Estado no ingrese en el espacio de la autonomía personal², siendo éste el fundamento de los derechos o libertades civiles y políticos. Así, como ejemplo, podemos mencionar entre los llamados derechos de primera generación los referidos a la vida, la integridad personal, la libertad personal, la libertad de conciencia, la libertad de asociación, libertad de circulación, la libertad de expresión de pensamiento, las garantías judiciales, los derechos políticos y el derecho de propiedad.

En relación a estos derechos, los Estados tienen una obligación de resultado, porque todos son derechos inmediatamente exigibles a través de los distintos recursos jurisdiccionales a nivel interno e internacional.

Desde el punto de vista de la filosofía política, el Estado de derecho surge en el contexto de la teoría política y económica del liberalismo, que sienta el principio de la libertad individual, reafirmando como premisa fundamental la autonomía del individuo.

Por otra parte, como afirma Salvat³, el liberalismo económico surgió a partir de los fisiócratas como reacción al mercantilismo y a las injerencias estatales en la producción económica, y el liberalismo político nació a partir de las teorías iusnaturalistas y contractualistas que sostenían la importancia fundamental de los derechos universales del hombre. Es así que esta corriente reclama libertad individual contra tutelas externas, libertades públicas y libertad en el plano económico.

¹ Peces Barba, Gregorio, *Derecho y Derechos Fundamentales*, Edit. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, pág. 326.

² Bidart Campos, Germán, *Teoría General de los Derechos Humanos*, Edit. Astrea, Buenos Aires, 1991, pág. 175 y siguientes.

³ Salvat, Pablo, *El porvenir de la equidad, aportaciones para un giro ético en la filosofía política contemporánea*, Edit. Lom / Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile, 2002.

Es en ese ámbito, según señala Brito⁴, que el Estado de derecho viene a configurarse, definiéndose conceptualmente por su finalidad, esto es, concurrir a la realización del hombre en plenitud mediante la función estatal protectora de la persona humana. Destaca este autor que es regla paradigmática del Estado de derecho la aceptación de una realidad sustancial impenetrable para el Estado, la dignidad personal del hombre que en su interioridad se desenvuelve y cuya proyección necesaria (la libertad exterior) plantea el reclamo de tutela, aunque la alteridad esencial concibe al hombre como responsable de su entorno.

Posteriormente a la primera etapa del Estado Liberal de derecho, marcada por una visión limitada en el sentido de que su finalidad se cumplía plenamente si al individuo se le garantizaba el ejercicio de sus derechos civiles y políticos, y la Administración se reducía a un rol ordenador como enseñara Barbé⁵. El Estado debió necesariamente ampliar su rol, desarrollar una conducta intervencionista en el orden económico y social, a efectos de asegurar condiciones mínimas materiales a la población.

El Estado se enfrentó en esta última etapa a distintos factores externos que incidieron fuertemente en el ámbito social, generando desigualdades como fueron la Revolución Industrial y el impacto de descubrimientos técnicos que cambiaron sustancialmente las condiciones de vida de la sociedad. Se observa en el proceso evolutivo de desarrollo de los derechos humanos que esa libertad negativa resultó insuficiente para el desarrollo de la persona humana y entonces surgió el concepto de libertad positiva, “libertad para” acceder a los bienes y servicios que permiten la realización plena de todo ser humano.

Este concepto de libertad positiva vincula dos principios fundamentales (el de la libertad con el de igualdad), y constituye el fundamento de los derechos económicos, sociales y culturales, derechos que surgen en el marco del proceso de la industrialización y los fenómenos políticos y económicos del siglo XIX y XX; tienden

⁴ Brito, Mariano, “El Estado de derecho en una perspectiva axiológica” en *Ius Publicum* N° 6, 2001, págs. 63-70.

⁵ Barbé, Perez, “La adecuación de la administración conformadora del orden económico y social a las exigencias del Estado de derecho” en *RDJA*, 1967 LXV, pág. 1 y siguientes.

a hacer menos grande la desigualdad entre los que tienen y los que no tienen, conduciendo a una nueva redefinición de los derechos del hombre.

Como advierte Cagnoni⁶, el Estado democrático es un Estado inmanente por sus fines, que corresponden a su ser propio, entre los cuales unos son inherentes, permanentes, y se dirigen al mantenimiento del Estado en tanto organización jurídico-política de la comunidad y los realiza mediante los cometidos propiamente estatales, exclusivos en y por sí mismos. Pero también es inmanente al Estado procurar el bien de la comunidad y la realización de cometidos propiamente sociales que se tornan de prestación estatal exclusiva o concurrente, según la realidad de cada época y de cada sociedad.

Es en este contexto que surge con fuerza el reclamo por los derechos económicos, sociales y culturales ya que como expresa Bobbio: “La razón de ser de los derechos sociales como la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud es una razón igualitaria. Los tres tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no tienen, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento o condición social”⁷.

El concepto de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) se refiere por lo tanto a un nuevo relacionamiento del Estado con la persona humana, en tanto éste en su carácter de institución instrumental al servicio de la misma, se obliga a hacer y a destinar recursos para la realización progresiva de estos derechos que hacen al pleno desarrollo de la persona humana. Aparece así el concepto de libertad positiva, “libertad para”, lo que complementa perfectamente el concepto de libertad negativa, propia de los derechos civiles y políticos.

Bidart Campos expresa claramente que “en el Estado social de derecho se pretende suministrar las condiciones de acceso al goce de

⁶ Cagnoni, José, “El concepto de Democracia en Regules y la noción de Estado de derecho” en *Cuaderno de Facultad de Derecho* N° 8, Montevideo, 1988, pág. 72 y siguientes.

⁷ Bobbio, Norberto, *Derecha e Izquierda*, Edit. Santillana S.A, Taurus, 1995, pág. 151.

los Derechos Humanos por parte de todos los hombres y a la disponibilidad de un espacio de libertad igualitariamente repartido en circulación por todos los ámbitos de la sociedad, precisamente para liberar el tramo indispensable de recorrer, desde los derechos en que ‘se está’ hacia el de los derechos en que se ‘debe estar’. Se trata de desbloquear los derechos imposibles mediante la promoción de los derechos y la satisfacción del débito político de hacerlos posibles”⁸.

Señala además que la gestión coordinadora a cargo del Estado no aniquila ninguna de las libertades personales ni la libertad social, sino que la articulación estatal del bien común no equivale a que el Estado tome directamente a su cargo la totalidad de las tareas, pero sí a que adopte, promueva y concilie políticas de bienestar con participación de la sociedad y en el marco del principio de subsidiariedad.

En este mismo sentido, Cagnoni expresa que “toca al Estado, único ente social portador del interés general de la comunidad, por medidas legislativas y administrativas, orientar las actividades sectoriales, parcializadas, hacia el interés general, lo que hará por la fijación de políticas para las distintas áreas del quehacer social; y coordinarlas entre sí y con su propia acción, pues por su propia condición debe actuar como coordinante supraordenador”⁹.

Por otra parte, con carácter general, debe resaltarse muy especialmente que la trascendencia del reconocimiento de los derechos humanos en las Constituciones deriva, no sólo del establecimiento de un marco de protección para la persona humana sino además de que éstas recogen en su estructura total una filosofía y un sistema de valores que delinear el marco jurídico que debe orientar al Estado en su actuación y del que éste no debería abdicar nunca, porque a través de dicha base axiológica se protege el bien común.

En una primera etapa en el constitucionalismo moderno, el Estado queda rodeado de un perímetro limitado por la norma constitucional. Por eso hablamos del Estado de derecho, un Estado

⁸ Bidart Campos, Germán, Ob. Citada.

⁹ Cagnoni, José Aníbal, “Estado y Sociedad. El principio de subsidiariedad”, publicación del *CLAEH* N° 29, 1984.

sometido al principio de legalidad, en el cual la persona se constituye en un sujeto de derechos frente al Estado.

El constitucionalismo latinoamericano que deriva del proceso jurídico posterior a la independencia, sobre todo en la primera mitad del siglo XIX, se inspiró en el pensamiento político liberal, consagrando fundamentalmente los derechos de la libertad no efectuando referencia a los DESC, como fue el caso de la Constitución uruguaya de 1830, la argentina de 1853 y la chilena de 1833.

Sin embargo debe advertirse que no obstante el hecho de haber reconocido estas Constituciones, los derechos de la libertad (fundamentalmente ante el Estado), gozaron durante mucho tiempo de vigencia jurídica pero no de efectividad real. Este dato es bien importante y se refiere al hecho de que, como todos sabemos, no alcanza con establecer normativamente los derechos, sino que es a través de un proceso político y social que los mismos van tomando cuerpo en la sociedad.

Podemos ubicar recién en el siglo XX, luego de la primera postguerra, el nacimiento de una concepción más integradora de los derechos humanos, en virtud de la cual además del reconocimiento de los derechos clásicos de libertad, que suponen obligaciones de no interferencia del Estado, se agregan en las distintas Constituciones los derechos económicos, sociales y culturales que apuntan a combatir la pobreza, el subdesarrollo económico, la ignorancia, la miseria y las enfermedades.

Para nosotros los latinoamericanos, es un orgullo poder señalar que la Constitución mexicana de Querétaro de 1917, fue la pionera a nivel mundial en establecer estos derechos.

Luego surgieron otras constituciones como fueron la de Weimar de 1919, la de Austria en 1920 y la española de 1931. Estas Constituciones que integran el llamado **constitucionalismo social**, además de los derechos civiles y políticos, al consagrar los DESC presuponen necesariamente en un marco democrático, obligaciones de hacer y de dar para el Estado, los llamados “derechos prestación”.

El Estado es visualizado como un Estado social de derecho, con una nueva dimensión, en la cual es gestor de un bien común público, aspirando a realizar un estado de bienestar partiendo de las siguientes premisas:

- 1) Toda persona debe tener la posibilidad de satisfacer sus necesidades mínimas.
- 2) Desarrollo de políticas que tiendan al pleno empleo.
- 3) Prestación de servicios públicos y sociales.
- 4) El Estado actúa como un sistema distribuidor y planificador en el marco del principio de subsidiariedad.

Hoy en día, las constituciones modernas consagran claramente la existencia de los derechos económicos, sociales y culturales como es el caso en nuestra región de las últimas Constituciones aprobadas en Brasil en 1988 y en Argentina en 1994 (Arts. 14 bis y 75), en Chile en 1980, en Paraguay en 1992 y en Uruguay, la Constitución de 1967, reformada en 1997.

En el caso de Argentina, la reforma de 1994 otorgó jerarquía constitucional a varios Pactos y Declaraciones de derechos humanos, entre ellos al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y consagró dos nuevos derechos: el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado y el derecho de los consumidores y usuarios a ser protegidos en las relaciones de consumo.

Por su parte, la Constitución de Brasil también establece con carácter muy completo los derechos económicos, sociales y culturales previstos entre otros, en los Arts. 5, 6, 8, 11, 205 y 214, en los cuales se los desarrolla con un altísimo nivel de detalle.

En el caso de Chile, en su Constitución se afirma la obligación del Estado de promover el bien común para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todas las personas el desarrollo material y espiritual, consagrándose los DESC (Art. 19), además de incorporar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La Constitución de Paraguay recoge los DESC en los artículos 7-116, creando la Defensoría del Pueblo a la cual se le otorga la competencia de la defensa de los derechos humanos, canalizar los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios.

Nuestra Constitución, que recoge expresamente la concepción jusnaturalista en los artículos 7 y 72, se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales en los artículos 40 a 71 (trabajo, salud, enseñanza, seguridad social, vivienda), estableciendo además

la obligación del Estado de proteger la familia como núcleo básico de la sociedad, la minoridad y a los indigentes.

En este sentido resulta indiscutible el hecho de que no pueden existir y realizarse plenamente los derechos de la libertad si no se garantiza a todo ser humano un mínimo de dignidad vital, entre otros los derechos referidos a trabajo y salario adecuado, educación, salud, vivienda, y seguridad social.

Corresponde advertir que mientras se desarrolla este proceso jurídico de reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales, paralelamente la Iglesia toma posición con respecto a los mismos. Así en 1888, León XIII, tratando “la cuestión obrera”, defiende la dignidad del trabajador y la dignidad del trabajo al que califica como personal y social, condena expresamente los abusos cometidos con los obreros reivindicando el derecho a un salario justo, afirmando por otra parte que los derechos humanos se fundan en Dios. Pío XI proclama la dignidad del hombre, condena el materialismo, afirma la libertad de educación y trata el tema de los derechos sociales y políticos. Por su parte, Pío XII reclama el derecho a un orden social correcto, reivindicando el derecho de las familias y de los individuos.

Este proceso continúa con la elaboración de encíclicas fundamentales en referencia a la temática de los DESC tales como: *Pacem in Terris* de Juan XXIII, *Populorum Progresio* de Pablo VI y *Laborem Exercens* y *Sollicitudo Rei Socialis* de Juan Pablo II. Ellas conforman la doctrina social de la Iglesia, conformando un puente entre los principios de fe y el orden social.

La Carta de Naciones Unidas en su preámbulo refiere expresamente a la integralidad de los derechos humanos cuando sostiene que se “reafirma la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y valor de la persona humana, en la igualdad de los derechos de hombres y mujeres (...) entendiéndose que debe promoverse el progreso social y elevarse el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad”.

Estos conceptos son retomados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (declarada obligatoria para toda la comunidad internacional por la proclamación de Teherán de 1968), que además de reconocer expresamente algunos derechos económicos, sociales y culturales, consagra el derecho de toda persona a que se “establezca

un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”.

En relación a los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en este documento, corresponde señalar que se encuentran previstos en los Arts. 22 a 27: el derecho a la seguridad social y a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a la dignidad y al libre desarrollo de la personalidad; el derecho al trabajo, a su libre elección, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo, a igual salario por trabajo igual, a una remuneración equitativa y satisfactoria que asegure a toda persona, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana, el derecho a fundar sindicatos para la defensa de sus intereses, el derecho al descanso; el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, además de los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. También se prevé que la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales y se consagra el derecho a la educación y el derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad.

Por su parte en el sistema interamericano, la Declaración Americana también consagra además de los derechos civiles y políticos a los derechos económicos, sociales y culturales en los Arts. 11 a 16, disponiéndose además en el Art. 35 el deber de toda persona de cooperar con el Estado y con la comunidad en la asistencia y seguridad sociales, de acuerdo con sus posibilidades y con las circunstancias.

Es interesante resaltar que ninguna de las Declaraciones, ni la Universal ni la Americana, distinguen entre derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, en el sentido de que en el texto de ambas Declaraciones se encuentran regulados conjuntamente ambas “categorías” de derechos.

Es recién con la aprobación de los Pactos Internacionales en 1966 que se diferencian estos derechos aprobando dos Pactos en lugar de uno solo, consagrando distintos niveles de protección entre los

derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, plasmándose formalmente una dicotomía que generó una concepción limitativa y fragmentada de los derechos humanos en su momento y que hoy está superada.

En efecto por el Protocolo Facultativo adicional al Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos se permite a las personas acceder directamente al sistema para presentar quejas en relación con la violación de estos derechos, cuestión que todavía no es posible en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte en el momento de aprobarse el Pacto de Derechos Civiles y Políticos nace el órgano de control encargado de velar por su protección, no así en referencia a los DESC.

En 1976, al entrar en vigencia el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado por Naciones Unidas en 1966 estos derechos adquieren obligatoriedad jurídica.

Este Pacto, aprobado por la ley N° 13751 en nuestro país, reconoce “que no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales tanto como de sus derechos civiles y políticos”.

El Art. 2 de dicho Pacto consagra dos obligaciones para los Estados: a) La obligación de adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas hasta el máximo de los recursos de que disponga, ya sea internas como a través de la cooperación internacional, para lograr **progresivamente** por todos los medios apropiados inclusive, la adopción de medidas legislativas y la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales; b) la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Estas dos obligaciones, que tienen efecto directo e inmediato, determinan el marco de actuación del Estado en relación a los DESC.

En relación al control acerca del cumplimiento del Pacto para los Estados que lo ratificaron, el mismo dispuso que sería competente el Consejo Económico, Social y Cultural para examinar los informes

que los Estados Partes deben presentar periódicamente sobre las medidas que han adoptado para promover y proteger los DESC. En 1978, dicho Consejo estableció un grupo de trabajo al que delegó sus cometidos, constituyendo este grupo de expertos, en 1985, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano de control no jurisdiccional.

A nivel americano, la Convención Americana o Pacto de San José de Costa Rica recoge los derechos económicos, sociales y culturales en una sola disposición que es el Art. 26, consagrando en forma genérica la obligación de los Estados de adoptar medidas progresivas para la implementación de los mismos. Pero es muy importante el alcance del Art. 42 de la Convención, como muy bien advierte Cançado Trindade¹⁰, en el sentido de que esta norma dispone que aquellos Estados que eleven al Consejo Interamericano Económico y Social y al Consejo Interamericano para la Educación la Ciencia y la Cultura, deberán remitir informes a la Comisión Interamericana, lo que permitirá que ésta vele por la promoción de los derechos derivados de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la OEA.

Por su parte en el sistema interamericano, el Protocolo adicional a la Convención Americana de San Salvador de 1988 aprobado por ley N° 16519, impone a los Estados las mismas obligaciones que ya vimos en el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales; contiene el elenco completo de los DESC; implementa mecanismos de informes periódicos ante el Secretario General de la OEA pero admite la potestad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de formular observaciones y recomendaciones sobre la situación de los DESC, previéndose exclusivamente la justiciabilidad para el caso de violación de los derechos sindicales (Art.8) y del derecho a la educación (Art. 13), mediante la aplicación del procedimiento de petición individual con la eventual intervención de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

A nivel del sistema europeo algunos de los derechos económicos, sociales y culturales se establecieron en la Carta Social europea (Art. 20 b) que entró en vigencia el 26 de Febrero de 1965; posteriormente en 1987 se aprobó un Primer Protocolo adicional que amplió el

¹⁰ Cançado Trindade, Antonio, *La protección de los DESC en Estudios Básicos de Derechos Humanos*, T. 1, San José, 1994, pág. 53.

espectro de derechos reconocidos y por último, en 1996 se aprobó la Carta Social Europea Revisada. El Convenio Europeo de Derechos Humanos fundamentalmente reguló los Derechos Civiles y Políticos y algunos DESC, como proyección de los Derechos Civiles y Políticos, han sido protegidos procesalmente por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Desde el punto de vista jurídico, en relación al concepto de los derechos económicos, sociales y culturales, pueden establecerse las siguientes características:

- 1- Son auténticos derechos aun cuando no hayan alcanzado el grado de exigibilidad judicial que tienen los derechos civiles y políticos
- 2- Los Estados tienen **la obligación esencial de adoptar las medidas necesarias, ya sea internas o a través de la cooperación internacional** hasta el máximo de sus recursos para lograr **progresivamente** la plena efectividad de los derechos.
- 3- Refieren en general a prestaciones materiales o servicios que satisfacen justamente, necesidades económicas, sociales y culturales de la persona humana.
- 4- Los Estados deben garantizar el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales “sin discriminación”.

Sin embargo debe advertirse que el ejercicio pleno de algunos de los derechos económicos, sociales y culturales no depende exclusivamente de los recursos del Estado como es el caso del derecho de los padres a elegir la educación de sus hijos o de los derechos sindicales garantizados tanto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como en el Protocolo de San Salvador.

Asimismo los DESC se encuentran estrechamente vinculados con el derecho a la vida y el derecho a vivir. Gros Espiell señala que estos conceptos deben considerarse equivalentes, interdependientes y condicionantes¹¹. Advierte este autor que en términos jurídicos se constata una evolución al pasar conceptualmente de una acepción restringida del derecho a la vida como sinónimo de la afirmación de

¹¹ Gros Espiell, Héctor, “El derecho a vivir y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado” en *Derechos Humanos y Vida Internacional*, Edit. UNAM, Comisión Andina de Juristas, 1995, pág. 141.

su inviolabilidad, a una idea amplia que le da al derecho a la vida no solo el carácter de presupuesto jurídico de todos los demás derechos, sino que le atribuye como contenido necesario el de integrarse con todos los derechos requeridos, cualquiera sea su naturaleza, para que el ser humano que vive pueda tener acceso a todos los bienes y servicios necesarios para que su existencia se desarrolle material, moral, espiritual y psíquicamente de manera acorde con la dignidad del hombre.

El derecho a vivir se refiere justamente a ese derecho síntesis que con un efecto inclusivo, recoge todos los derechos económicos, sociales y culturales que procuran la satisfacción de las necesidades básicas del ser humano en relación a los bienes económicos y a las prestaciones sociales y culturales.

Hoy no podemos afirmar que el derecho a la vida se realiza plenamente por el solo hecho de vivir desde un punto de vista estrictamente biológico, sin considerar el cómo vive esa persona humana en la sociedad en virtud de la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos.

Este sentido amplio también se recoge en el nuevo concepto de desarrollo sustentable proclamado en la Declaración de Estocolmo de 1986, que implica además del crecimiento económico, el acceso a la justicia y oportunidades para todos y toma en cuenta aparte de la protección ambiental, la protección de la vida y las opciones humanas, a fin de promover el desarrollo humano, esto es, la posibilidad de desarrollo de todas las capacidades humanas.

El derecho al desarrollo integra los llamados derechos de vocación comunitaria o derechos de tercera generación. Es un derecho que tiene una dimensión individual y colectiva complementando los derechos civiles y políticos así como los derechos económicos, sociales y culturales conformando el plexo integral de los derechos de la persona humana.

Por otra parte, resulta imperioso que el derecho al desarrollo se realice armoniosamente compatibilizando el objetivo de satisfacer equitativamente necesidades socio-económicas y preservar el medio ambiente para el desarrollo de las generaciones futuras.

Explícitamente la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río 1992) vincula el derecho al

desarrollo con los derechos económicos, sociales y culturales consagrando la obligación de los Estados y de todas las personas de cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible. La adopción de la Agenda 21 implicó para los Estados asumir compromisos políticos sobre conductas futuras, lo que tendrá trascendencia en el proceso de formación de las próximas normas jurídicas y también la decisión del fortalecimiento de las ONG, admitiendo su participación en todos los niveles, lo que constituyó un avance en el proceso de integración de la sociedad civil en la defensa de los intereses colectivos.

El PNUD ha trabajado en la estructuración del concepto de desarrollo humano sustentable entendiendo por tal, no sólo el crecimiento económico sino que también se pondera el acceso a la justicia, la protección de la vida humana, el desarrollo de las capacidades humanas y la protección del medio ambiente. En definitiva, en él mismo se combinan fundamentalmente el derecho a un medio ambiente sano y el derecho al desarrollo, pero éste último presupone necesariamente la plena vigencia de los DESC, ya que requiere la satisfacción de las necesidades básicas esto es alimentación, preservación de la salud, educación, vivienda, trabajo, y seguridad social.

Los indicadores del desarrollo humano creados por el PNUD (educación, salud, ingresos) muestran que no hay correlación lineal entre el ingreso *per cápita* y el bienestar general de la población (medido en indicadores básicos como mortalidad infantil, nivel educativo o expectativa de vida de la población). Esta no linealidad entre el PGB *per cápita* y el índice de desarrollo humano no es un contra-argumento fuerte ante el argumento de falta de recursos que pueden esgrimir los Estados. El hecho de que América Latina cuenta con la peor distribución del ingreso en el mundo, explica en parte la asimetría entre el progreso alcanzado en la realización de las dos categorías de derechos fundamentales¹².

La confrontación con los datos de la realidad nos muestra un mundo intrínsecamente desigual y nos revela además el deterioro de

¹² CEPAL/IIDH, "La igualdad de los Modernos. Reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina", 1997.

las condiciones de vida de nuestras sociedades y, por lo tanto, una situación de regresión en el goce de los derechos económicos, sociales y culturales.

- De los 4,400 millones de habitantes de los países en desarrollo, aproximadamente tres quintas partes no tienen acceso a agua limpia, una cuarta parte no tiene vivienda adecuada y una quinta parte no tiene acceso a servicios de salud modernos de ninguna clase.
- La brecha en conocimiento entre los que saben y los que no saben es aún más extrema que la distribución del ingreso, ya que el 96% de toda la investigación y desarrollo del mundo está concentrada en el 20% de los países más ricos.
- De acuerdo con el PNUD, la transferencia neta de los países subdesarrollados a los países ricos es de unos US\$ 5,500 mil millones por año.
- De las 100 unidades económicas más grandes del mundo, 51 son corporaciones transnacionales y 49 son países.
- 1,000 millones de personas tienen ingresos menores de US\$ 370 por año.

En nuestro país se han dado a conocer recientemente datos por el Gobierno Departamental de Montevideo sobre la situación social, que indican que 430,000 personas están por debajo de la línea de pobreza, entre ellos el 51% de los niños de 0 a 5 años.

Según información del Instituto de Alimentación de nuestro país, en el año 2001 se prestó asistencia alimentaria a 227.992 personas y en abril del año 2002, a 252,000 personas; al final del año pasado alcanzó a 280,000, lo que demuestra una tendencia progresiva que indica un compromiso grave de la necesidad básica de alimentación y del deterioro social. En materia de infancia, la población atendida por el INAME fue de 38,759 niños, niñas y adolescentes en el 2000, proyectándose para el 2003 la cifra de 53,649, y en el 2004 se prevé que llegue a 58,772.

La falta de promoción y garantía de los DESC tiene una manifiesta repercusión en el aumento de los índices de pobreza que se observan hoy en todo el mundo y compromete muy seriamente el futuro de las nuevas generaciones.

Desde el punto de vista social, la cultura de la pobreza genera un patrón de vida que pasa de generación en generación, un sistema de vida con modalidades propias y consecuencias distintivas en el ámbito social y que afecta psicológicamente a las personas influyendo en el grado de participación en la cultura nacional y convirtiéndola en una subcultura por sí misma¹³.

La falta de ingresos condena a estas personas a situaciones de marginación en las cuales se encuentran excluidas de los bienes necesarios para un goce efectivo del pleno de derechos que poseen como todo ser humano, afectando no sólo a los DESC sino también, a los derechos civiles y políticos.

Como ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sentencia de fecha 19/11/99 en el caso Villagrán Morales: “La privación arbitraria de la vida no se limita pues al ilícito del homicidio, se extiende igualmente a la privación del derecho de vivir con dignidad. El proyecto de vida es consustancial del derecho a la existencia y requiere para su desarrollo condiciones de vida digna, de seguridad e integridad de la persona humana.” Afirmando además que una persona que en su infancia vive como en tantos países de América Latina en la humillación de la miseria sin menor condición siquiera de crear un proyecto de vida experimenta un estado de padecimiento equivalente a un muerte espiritual, la muerte física que a ésta sigue en tales circunstancias es la culminación de la destrucción total del ser humano.

El desafío que implica la defensa de los derechos humanos está vinculado necesariamente al deber de continuar un proceso evolutivo, esto es, nunca disminuir el sistema existente sino mejorarlo incrementándolo y haciéndolo más eficaz. En esta línea deben inscribirse todos los esfuerzos que provengan de distintas áreas, ya sea del ámbito social como del ámbito jurídico.

En realidad las diferencias entre los derechos civiles y políticos y los DESC son diferencias de grado pero no sustanciales; si bien los DESC se caracterizan por denominárselos derechos-prestación, implican concomitantemente obligaciones de no hacer. Así, el derecho a la salud presupone el deber estatal de no dañar la salud, el derecho a la educación, el deber de no anularla; por lo tanto, los

¹³ Lewis, Oscar, *Los hijos de Sánchez*, Edit. Grijalbo, México, 1984.

DESC al igual que los derechos civiles y políticos, comprenden un complejo de obligaciones positivas y negativas por parte del Estado.

Lamentablemente el estado actual de los DESC nos muestra un cumplimiento no satisfactorio de la obligación estatal de garantizar la existencia de recursos efectivos para el desarrollo pleno de estos derechos; y por otro lado, los mecanismos de protección judicial habituales del Estado son idóneos porque están diseñados fundamentalmente para la protección de los derechos civiles y políticos.

No obstante, es importante señalar en relación al tema de la justiciabilidad formal que ésta no es un criterio absoluto para establecer la existencia de un derecho. Lo que ella otorga es un reforzamiento de protección al mismo, por lo que el hecho de que muchos derechos no hayan alcanzado ese nivel de protección, no amerita en el derecho internacional de los derechos humanos a sostener su inexistencia.

A nivel nacional e internacional, los Estados deben revisar sus políticas económicas jerarquizando el carácter instrumental de las mismas al servicio del hombre.

Si bien los Estados han desarrollado distintas políticas sociales, éstas no dejan de ser necesarias pero son insuficientes, por lo que deben rediseñarse a los efectos de obtener el mayor grado de eficacia en relación a la obtención de pleno empleo, mejores niveles de acceso a los servicios de salud, alimentarios y de educación, vivienda y seguridad social.

Los fenómenos de la flexibilización laboral, el desempleo y la realidad creciente del trabajo informal por fuera del sistema de cobertura estatal, han impactado profundamente en el mundo del trabajo, conformando un escenario extremadamente difícil para que las familias puedan mantener un nivel mínimo de bienestar y cumplir la función básica de integración social de las nuevas generaciones.

Resulta muy interesante el enfoque planteado en el estudio sobre el "Panorama de la infancia y la familia en Uruguay"¹⁴ en el cual se afirma que el nivel de vulnerabilidad de personas y hogares a la

¹⁴ Kaztman, Ruben y Filgueira, Fernando, *Panorama de la Infancia y la Familia en Uruguay*, Universidad Católica del Uruguay, 2001, pág. 25.

pobreza y exclusión social es función del grado de ajuste entre sus portafolios de activos (capital físico, humano y social) y los requerimientos de las estructuras de oportunidades que tienen su fuente en tres órdenes institucionales básicos de la sociedad: el Estado, el mercado y la comunidad.

Si bien estos tres órdenes son fuentes de oportunidades, el mercado posee un creciente dominio sobre el modo de funcionamiento de los otros dos órdenes aunque el Estado sigue siendo un agente clave en la estructura de oportunidades por ser el regulador del mercado y de la sociedad y por su rol vinculante entre las mismas¹⁵.

El neoliberalismo critica fuertemente el intervencionismo estatal y postula a su vez la creencia en el mercado como mecanismo clave para la realización de la libertad de cada persona y de la totalidad, siendo el mercado el que asigna los recursos escasos, propugna por lo tanto una filosofía individualista opuesta al espíritu solidario y a una visión comunitaria que jerarquizaba la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, y el rol conformador del Estado en esta tarea. Para los afiliados a la posición neoliberal, los DESC no pertenecen a la categoría de derechos.

Como dice Ibisate, el neoliberalismo “no se parece en nada al liberalismo económico clásico de los autores de economía política británica de los siglos XVIII y XIX. Antes bien, es un movimiento opuesto a los ideales, motivaciones y objetivos económicos y sociales que tuvo aquel. El término ‘neo’ añadido al del liberalismo, resulta de hecho equivalente a no liberalismo”¹⁶.

En esta misma línea de pensamiento crítico, Salvat advierte que el neoliberalismo representa un paradigma que termina negando el ideario normativo de la modernidad e impidiendo su realización cabal, que termina negando lo social, donde ni el Estado ni la política ocupan un lugar relevante¹⁷. Por ende, si no hay espacio propio y expresión para la razón política, para la determinación de aquello que puede considerarse de valor común, tampoco lo habrá para la

¹⁵ Kaztman, Ruben – Filgueira, Fernando, Ob. citada.

¹⁶ Ibisate, Francisco Javier, “El neoliberalismo no es un dogma de fe” en *Realidad Económica Social*, San Salvador, año V, Set. /Oct. 92, N° 29, pág. 486.

¹⁷ Salvat, Pablo, Ob. Citada, pág. 70 y siguientes.

razón ética. Señala además claramente que ni la razón ética ni la razón política se mueven acordes a los cánones empírico-analíticos de la razón económica, luego no poseen legitimidad suficiente para presentar sus credenciales de un saber propio y validable de manera intersubjetiva.

En nuestra opinión, la concepción neoliberal pone en peligro la concepción humanista que impregna el Estado social de derecho y compromete seriamente el desarrollo pleno de la persona humana. Como dice Morales Basadre, “oponerse al neoliberalismo significa, más bien, afirmar que no hay instituciones absolutas capaces de explicar o conducir la historia humana en toda su complejidad; que el hombre y la mujer son irreductibles al mercado, al Estado o a cualquier otro poder o institución que pretenda imponerse como totalizante. Significa proteger la libertad humana, significa, en fin, denunciar las ideologías totalitarias, porque sólo han dado como resultado injusticia, exclusión y violencia cuando han logrado imponerse”¹⁸.

Según Ottone la propuesta de transformación productiva con equidad puede vincularse en términos culturales a un concepto de modernidad en que se intenta trascender los límites de la racionalidad instrumental pero en la que también se quiere romper el bloqueo impuesto por particularismos culturales replegados sobre sí mismos¹⁹. En este sentido comparte una visión crítica de la modernidad que busca conciliar la libertad individual y la racionalización modernizadora con la pertenencia comunitaria. En esta visión las identidades particulares no están destinadas a contraponerse a la modernización o transformación productiva. Por el contrario puede ser un factor importante para su construcción si logran operar como elemento de movilización consensuada y con vocación democrática .

En relación al rol instrumental que cumple el derecho y su relación con la persona humana, Gialdino señala acertadamente que

el hombre puede ser significado de muchas maneras pero, para el Derecho, es ante todo un ser digno. Es esta última la condición o

¹⁸ Morales Basadre, Ricardo. S. J., “Modelos de Desarrollo y Educación en Derecho Humanos” en *Estudios Básicos de Derechos Humanos*, T. IX, San José, 199, pág. 85.

¹⁹ Ottone, Ernesto, *La Modernidad problemática*, documento de trabajo, N° 39, Mayo 1985, pág. 20.

calidad por la cual el derecho recupera aquellas esencias de la persona que le son precisas para poder hacer bien lo que le es propio regular la convivencia humana. Sólo la armonía entre dichas esencias y regulación, legitima a ésta e impone su obediencia. El derecho debe seguir al ser humano, debe servirlo (...) La persona humana esencialmente igual, sagrada, fraterna y llamada a la perfección, es la realidad que da significado en el orden jurídico a la dignidad humana²⁰.

Si algo ha sido dañado es el lazo social que religa a los miembros de la sociedad entre sí, afirma Salvat²¹, por lo que nuestro horizonte como parte de una comunidad política tiene que apuntar a una reconstrucción del vínculo valórico/normativo a nivel local, nacional y mundial. Ello es condición fundamental para un desarrollo integral y ecológicamente sustentable.

Para esta tarea debe partirse, según este autor chileno, de tres principios fundamentales que trabajan una idea de la persona humana en cuanto ser con otros:

- a) El reconocimiento de todo otro como interlocutor válido en la génesis y conformación de decisiones.
- b) El reconocimiento a toda persona como sujeto de derecho e interlocutor válido pasa por crear condiciones crecientes de justicia en nuestras sociedades.
- c) El principio de responsabilidad común implica la consideración de las consecuencias de acciones y decisiones, no sólo en el corto, sino en el mediano y largo plazo.

Al Estado social de derecho se le plantea hoy el desafío de, encontrándose cercado por lo económico y exigiéndosele por la corriente dominante propugnar una posición neutral sin límites en la conformación del orden social y económico, cumplir cabalmente con sus obligaciones en materia de los DESC, a los que se ha comprometido en base al derecho interno y al derecho internacional. Para resolver este desafío, deberá tener bien presente que al comprometer gravemente la asignación progresiva de recursos y la

²⁰ Gialdino, Rolando, "Dignidad Humana y Derechos Humanos" en *Revista de Derechos Humanos de Cátedra*, UNESCO, N° 1, 2003.

²¹ Salvat, Pablo, Ob. Citada, pág. 209.

instrumentación de políticas públicas en las áreas sociales, se está afectando indirectamente el pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos y por lo tanto, la supervivencia del sistema político democrático, piedra angular de todo Estado de derecho.

No obstante las dificultades de la crítica situación que enfrentamos hoy en nuestro país y en la región en lo que refiere al ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales y culturales, es pertinente tener presente las palabras de Rodó en *Ariel* cuando alertaba sobre toda negación pesimista, que lo que a la humanidad importa salvar es la posibilidad de llegar a un término mejor por el desenvolvimiento de la vida, apresurado y orientado mediante el esfuerzo de los hombres. La fe en el porvenir, la confianza en la eficacia del esfuerzo humano, son el antecedente necesario de toda acción enérgica y de todo propósito fecundo.

Y es fundamentalmente a los poderes públicos que les compete, como enseña García de Enterría, promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y faciliten la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social²².

Asimismo Cançado Trindade, reflexionando desde la perspectiva del Derecho Internacional, sostiene que:

Los desafíos del siglo XXI no admiten tanta reserva mental y tampoco la actitud tan generalizada y cómoda de eximirse de examinar la cuestión muchísimo más difícil de la fuente material del Derecho Internacional contemporáneo. Esta cuestión no puede ser abordada desde una perspectiva positivista y haciendo abstracción de los valores y del propio fin del Derecho en el presente contexto, la protección del ser humano. El derecho internacional no se reduce en absoluto a un instrumental al servicio del poder, su destinatario final es el ser humano, debiendo atender a sus necesidades entre las cuales está la realización de la justicia. Es necesario el despertar de una conciencia jurídica universal para reconstruir en este inicio del siglo XXI el Derecho Internacional con base a un nuevo paradigma ya no más estatocéntrico sino situando al ser humano en posición

²² García de Enterría, E., "La significación de las libertades para el Derecho Administrativo" en *Anuario de Derechos Humanos*, Madrid, 1981, pág. 117.

central y teniendo presentes los problemas que afectan la humanidad como un todo²³.

En sintonía con este espíritu, es que pensamos que la dignidad de la naturaleza humana exige que se asegure a cada miembro de la sociedad los medios indispensables para lograr el desarrollo integral de su capacidad, por lo que el accionar del Estado es imprescindible en aras de la protección del bien común. El tema social debe estar presente en la acción de todos los sectores, público y privado y en la definición de nuevas estrategias y políticas que permitan alcanzar un nivel de vida acorde a la dignidad de la persona humana.

²³ Cançado Trindade, Antonio, *La nueva dimensión de las necesidades de protección del ser humano en el inicio del siglo XXI*.

ticara McLuhan, privilegia en la economía el componente conocimiento-información; la política se torna mediática e impone otra imagen de lo público; la fluidez de la circulación del dinero, la información, las imágenes y los símbolos diluyen la idea de nación o de fronteras nacionales, y gana espacio el consumo material (de bienes y servicios) y simbólico (de conocimientos, información, imágenes, íconos). Dadas estas condiciones, se afirma incluso que estamos pasando de la identidad basada en el trabajo y la producción, a la identidad basada en el consumo y la comunicación.

Todos estos cambios alteran roles, hábitos y deseos, y también formas de ejercicio ciudadano que ya no se restringen a derechos y deberes consagrados constitucionalmente, sino que se expanden a prácticas cotidianas como la interlocución a distancia, el uso de la información para conquistas personales o grupales, la redefinición del consumidor y sus derechos y el uso del espacio mediático para devenir actor frente a otros actores. Las promesas de interacción a distancia y de información infinita coexisten paradójicamente con la tendencia a la exclusión, la pérdida de cohesión y la desigualdad en las sociedades nacionales, con un aumento de la brecha entre los recursos productivos de países industrializados *vis à vis* países en desarrollo. Los derechos sociales y económicos tienen dificultades para materializarse en compromisos reales entre el Estado y la sociedad, sobre todo con la fisura del Estado de Bienestar en Europa y sus réplicas parciales en países en desarrollo.

Por otra parte, la globalización conlleva mayor conciencia de la diferencia de identidad cultural, sea porque ésta se difunde en los medios de comunicación, sea porque hay culturas que reaccionan violentamente ante la ola de la “cultura-mundo” y generan conflictos regionales que a su vez inundan las pantallas. Aumentan así presiones y logros en materia de afirmación cultural, y las demandas por derechos sociales y económicos chocan con mercados laborales restringidos por el “fin del fordismo” pero también por los ajustes de economías nacionales abiertas al mundo.

Además, con el colapso soviético y la hegemonía del neoliberalismo, estamos saliendo de dos décadas de desprestigio de la igualdad como ideología y como valor. Después de la Guerra Fría y bajo un modelo que se pretendió único, pierde fuerza la bandera de la igualdad, se debilita el imperativo de los derechos sociales y tiende a imponerse una idea normativa de libertad en cuyo altar cabe

inmolar toda intervención estatal redistributiva. Los derechos civiles de autonomía frente al poder parecen así incompatibles con los derechos sociales, que requieren una intervención del Estado. La idea misma de Estado de Bienestar adquiere mala fama ante el ideal del sujeto económicamente libre y del individualismo posesivo. El principio de indivisibilidad de los derechos se ve golpeado así por los hechos y por la ideología.

Esta tendencia se ve menguada por sombrías perspectivas en cohesión social. Pero la pérdida de cohesión no sólo obedece a recientes tendencias al desempleo masivo, la exclusión del “mundo inteligente”, la brecha salarial y la concentración de riqueza. También hay tendencias que minan la cohesión social: la movilidad ocupacional, que socavó la solidaridad grupal; la movilidad geográfica, que socavó la solidaridad de barrio; la movilidad familiar, que socavó los núcleos familiares de protección, y la reciente recomposición de la política, que parece generar una ola de “desafección” ciudadana frente al sistema político.

Avanzar en derechos de tercera generación (económicos, sociales y culturales), en cohesión e igualdad sociales, no implica un retorno al comunitarismo premoderno. La globalización avanza con la tercera revolución industrial y resulta impensable un repliegue. Hay que pensar la complejidad que impone un ordenamiento global y una interdependencia en que dinero, bienes, información y activos de todo tipo circulan velozmente. Frente a la complejidad que tal circulación provoca, el reto es superar la fragmentación y acortar las brechas sociales mediante formas de cohesión e igualdad también complejas.

Una tesis en boga es que si se materializan como inalienables no sólo los derechos civiles y políticos, sino también los económicos, sociales y culturales (en adelante, DESC), se puede avanzar hacia mayor integración social e igualdad. De allí que el reclamo por “más ciudadanía” no sólo pretenda *aggiornarla* en un mundo mediático y una sociedad del conocimiento, sino reflatar la idea del ciudadano portador de derechos inalienables. Por esta vía parece factible proveer fundamento ético a políticas sociales y de desarrollo que respondan al contenido de los DESC.

Ciudadanía e igualdad social

En la democracia moderna la ciudadanía se ha entendido como la posesión de derechos inalienables de los sujetos que componen la sociedad política y como obligación de deberes y respeto de los derechos de los demás. Los denominados derechos civiles limitan la acción del Estado y garantizan la libertad de las personas en materia de exclusiva soberanía de las mismas. Los derechos ciudadanos también incluyen el derecho de incidir políticamente, delegando representatividad o compitiendo por el poder político. Así los derechos humanos se extendieron desde las libertades fundamentales al derecho de sufragio, a elegir y ser elegido para cargos de representación política. Además y como expresión de los derechos humanos, las legislaciones modernas incluyen los denominados derechos económicos y sociales. Observamos también una creciente conciencia acerca de la importancia que debe concederse a los derechos relacionados con el desarrollo y libre expresión de la vida cultural. Estos derechos responden a valores de igualdad, solidaridad y no discriminación. En virtud de ellos y en cuanto expresión de derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes con los civiles y políticos, los ciudadanos pueden llegar a disfrutar efectivamente de derechos básicos de carácter social, económico y cultural. Entre ellos se ha reconocido y consagrado, entre otros, los derechos al trabajo, a un nivel de vida adecuado, a la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la educación y la seguridad social².

² Al formular su crítica a la visión de Marshall sobre la evolución de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales, Ferrajoli ha insistido en la necesidad de distinguir entre derechos humanos y derechos del ciudadano. Se trata del hecho contingente de la consagración o no por parte del derecho positivo de los llamados derechos humanos. La legislación positiva puede no ser tan extensiva hasta el grado de reconocer toda la amplia gama de los derechos humanos a todas las personas. También es muy relevante diferenciar entre los derechos de libertad, definidos como derechos/expectativas negativas, que establecen prohibiciones para los poderes públicos, y los derechos sociales, definidos como derechos/expectativas positivas, que establecen deberes de prestaciones de los poderes públicos. Esta segunda distinción sería de una naturaleza estructural y no contingente. Los derechos expectativas comprenden la libertad personal, política, de pensamiento, de opinión, de prensa, religiosa, a la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, a la intimidad, las garantías procesales y el *habeas corpus*. Los derechos de libertad están virtualmente en conflicto con el Estado y también con el mercado. A diferencia del derecho de propiedad y de todos los derechos patrimoniales, no son transables, son inalienables. Los derechos de libertad representan un límite a los poderes públicos y al mercado. Los derechos sociales que consisten en expectativas positivas correlativas de

Los DESC imponen al Estado el impulso de políticas para promoverlos entre quienes no los poseen. El Estado decide y regula entonces la necesidad de incrementar redistribuir y organizar los recursos de modo más eficiente, sobre todo en beneficio de grupos o personas que, por sus condiciones desiguales y desventajosas de inserción social, tienen menos posibilidades de ejercerlos. Para lograr la plena vigencia y universalidad de los DESC en las sociedades nacionales, los Estados tienden a buscar formas que reduzcan las desigualdades de origen y las dinámicas que las refuerzan.

Los derechos ciudadanos, considerados en su totalidad, constituyen un límite a la autoridad del Estado y a la acción del mercado. En el primer caso, porque los derechos civiles y políticos prescriben campos inalienables de autonomía (que no deben someterse a la coacción del Estado), y prescriben también derechos de participación y representación en la vida política. En el segundo, porque los desproscriben niveles de desigualdad que el mercado, en su libre funcionamiento, puede generar o reforzar, toda vez que esas desigualdades inhiban el pleno ejercicio de dichos derechos en los sectores más desfavorecidos por la dinámica del mercado.

La “ciudadanía social” no es secundaria en relación con la ciudadanía civil o la ciudadanía política. Desde el punto de vista ético los derechos son indivisibles y no jerarquizables. Desde el práctico, la ciudadanía social puede promover mayor ejercicio de derechos civiles y políticos. En la medida que los DESC prescriben,

deberes positivos, de prestaciones obligatorias, son aquellos donde es más deficiente la elaboración jurídica de garantías constitucionales y financieras efectivas para su cumplimiento. Su tutela es menos simple y eficaz que la de los derechos/expectativas negativas correlativas al deber de los poderes públicos de no hacer, de prohibir. Los derechos sociales, en cambio, imponen a las autoridades el deber de dar cumplimiento a las prestaciones definidas como obligatorias. Sin embargo, la violación de los derechos sociales no asume el carácter de actos inválidos desde el punto de vista legal, administrativo y judicial. No son objeto de anulación jurídica. Su violación representa una carencia de los actos requeridos para su reconocimiento real. Este exigiría modalidades de coerción que no existen o si las hay son difíciles de llevar a la práctica. La realización de estos derechos plantea problemas económicos y políticos. Su tutela requiere de ingentes recursos financieros y una mediación burocrática que puede generar discrecionalidad, clientelismo y hasta corrupción. Ver Luigi Ferrajoli, en “De los derechos del ciudadano a los derechos de la persona”, en *Derechos y garantías. La ley del más débil* (1999), Trotta, Madrid, pp. 97-125.

como deber estatal, promover mayor integración a trabajo, educación, información, conocimiento y a redes de protección e interacción sociales, permiten mejorar la capacidad ciudadana para participar en instituciones políticas, en el diálogo público, asociaciones civiles e intercambio cultural.

En síntesis, si la ciudadanía se define por la posesión de ese conjunto de derechos, una sociedad de ciudadanos implica un límite a la coacción y a la desigualdad. Los derechos civiles y políticos exigen Estados de Derecho vigentes y formas de participación y representación políticas que permitan opciones a todos los que quieren participar de la vida pública y de los procesos decisorios. Los DESC, por otro lado, dependen para su realización del nivel de bienestar social que se pueda lograr según la productividad media de una sociedad y la capacidad del Estado para incidir, directa o indirectamente, sobre el reparto de recursos.

Hay tres consideraciones que sitúan mejor los desafíos actuales de la ciudadanía en relación con la igualdad. La consolidación de la democracia, junto a la necesidad de “relanzar el desarrollo”, otorga especial importancia a la concertación política entre diversos actores para enfrentar el futuro, con proyectos de desarrollo sostenible. La fuerza de esta idea concertacionista sitúa en primer plano los derechos de segunda generación, que habilitan para participar en decisiones y proyectos desde la política y el Estado. Pero a la vez son claras las limitaciones del “concertacionismo” si se trata de incorporar a una mesa de diálogo público a sectores que no “agregan” sus demandas ni operan con las nuevas “lógicas” de la política y la administración pública.

Si la institucionalización de la democracia tiende hoy a girar en torno a una concertación ampliada, esto contrasta con la falta de presencia pública y de acceso a decisiones de una parte importante de la población. No acceden al diálogo público sectores marginados del desarrollo productivo, periféricos en la red territorial y poco representables por los partidos políticos.

Por otro lado, emergen movimientos que son nuevas formas de reclamar derechos y ejercerlos. Los movimientos sociales de grupos que no acceden al poder del Estado ni se sienten representados por el sistema político afectan más al espacio público cuanto más se vinculan con la ciudadanía: la resonancia de estos movimientos es

mayor si su mensaje se relaciona con el reclamo por derechos postergados, como pueden ser los derechos a tierra, justicia, lengua, transparencia pública o protección social. Es el caso de los movimientos por los derechos humanos y los desaparecidos, marchas contra el hambre y la corrupción, movimientos contra la discriminación y el abuso de mujeres y de niños, etc.

En segundo lugar, el acceso desigual a la justicia según la condición social también plantea un problema de derechos humanos y tiene múltiples facetas: la falta de confianza ciudadana en organismos de justicia, protección y seguridad; las deterioradas condiciones carcelarias y las demoras de procesos penales; la falta de acceso a una defensa justa de jóvenes de bajos ingresos y, en muchos casos, su permanencia bajo arresto por la postergación de sus procesos, y la percepción de impunidad que se tiene acerca de algunos sectores cuyos delitos van desde la violación a los derechos humanos hasta la corrupción y el narcotráfico.

En esto, los jóvenes de poblaciones populares constituyen un segmento vulnerable. Variables de edad, sociabilidad y precariedad de acceso a la justicia los llevan a percibirse ciudadanos de cuarta categoría. Y surge una reacción de escepticismo respecto de la ecuanimidad del sistema judicial, con las conductas consiguientes: trasgresión a la ley, búsqueda de “atajos” para procurar lo que se requiere, re-socialización en la cultura del delito, asunción de la justicia en las propias manos, etc. Es claro el efecto disruptivo que tiene este aspecto.

La tercera consideración es que las cuentas pendientes en materia de igualdad de derechos sociales y oportunidades para todos no impiden que surjan nuevas formas de ciudadanía en sociedades de “información”, de “gestión” y de “informatización”. En esta óptica, el ejercicio ciudadano ya no se remite sólo a disponer de derechos políticos, civiles y sociales, sino también a participar en condiciones de mayor igualdad en el intercambio comunicativo, en el consumo cultural, en el manejo de la información y en el acceso a espacios públicos. Un “ciudadano” en una sociedad de la información y de la gestión es el que dispone de conocimientos y de bienes necesarios para participar como actor en los flujos de información, en la circulación de conocimientos y en el diálogo mediático y para adaptarse a nuevos procesos de gestión y organización.

Para desarrollar estas potencialidades hace falta distribuir activos que se pueden adquirir en distintas fuentes de producción y difusión de conocimientos: expresión de demandas y opiniones en los medios de comunicación y aprovechamiento de su flexibilidad; manejo de códigos y destrezas cognoscitivas de la vida moderna para adquirir información estratégica en función de proyectos propios; manejo de posibilidades comunicativas y ejercicio de derechos para defender su diferencia cultural y desarrollar su identidad de grupo o de territorio, y capacidad organizativa y de gestión para adaptarse a situaciones de creciente flexibilización en el trabajo y en la vida cotidiana y hacer respetar sus proyectos vitales. Junto a la demanda de vivienda, de atención en salud y de diversificación del consumo, se agrega la demanda de información, de conocimientos útiles, de transparencia en las decisiones, de mejor comunicación en la empresa y en la sociedad y de mecanismos de visibilidad pública e interlocución con otros.

En este nuevo campo de ejercicio de la ciudadanía, el protagonismo depende de la disposición de conocimientos y técnicas, y del acceso a redes, flujos, proyectos “competitivos”, etc. Según esto, la progresiva centralidad del conocimiento y la educación para el desarrollo inciden en la dinámica de un orden democrático, pues la base material y simbólica de las democracias ya no descansa exclusivamente en un tipo de economía o de institucionalidad política, sino también en el uso ampliado del conocimiento, la información y la comunicación. En este marco, los códigos de modernidad permiten mayor capacidad de adaptación a escenarios productivos, mayor intercambio en la sociedad y acceso más igualitario a la vida pública. *Aggiornaria* el viejo anhelo de la modernidad ilustrada: construir ciudadanos, formar recursos humanos productivos y promover el desarrollo de la persona autónoma. El desafío no es fácil: vivimos a medio camino entre el subdesarrollo y la sociedad de la información y el conocimiento. No podemos soslayar ni las formas históricas ni las emergentes de la ciudadanía. Pero si aspiramos a formar parte activa del mundo globalizado en materia de competitividad económica y de comunicación y presencia cultural, no podemos postergar la formación de las capacidades necesarias para el desempeño eficaz en la sociedad del conocimiento³.

³ CEPAL-UNESCO han definido los códigos de la modernidad como “el conjunto de conocimientos y destrezas necesarios para participar en la vida

Brechas y paradojas entre la integración simbólica y la desintegración material

Nuestro desarrollo, desde la segunda posguerra hasta fines de los setenta, ha asociado la integración social a procesos virtuosos en que los grupos sociales acceden a las dinámicas y beneficios del progreso. En integración habrían confluído varios fenómenos: participación de la población activa en empleos modernos, más productivos y con mejor salario; acceso a mejor educación y a mayores posibilidades de movilidad socio-ocupacional; poder de consumo más difundido y acceso a una gama creciente de bienes y servicios; mejor inserción territorial, vale decir acceso a vivienda y hábitat de calidad y a asentamientos conectados con la infraestructura moderna, y acceso institucionalizado a servicios de salud y seguridad social.

Se consiguió, en promedio, alta y sostenida tasa de crecimiento, con saltos positivos en escolaridad, urbanización, reducción del tamaño de la familia, acceso a servicios básicos, participación en el consumo y acceso a medios de comunicación. Si consideramos indicadores de bienestar como los utilizados por el PNUD en sus Informes de Desarrollo Humano, llegamos a un balance positivo: los niveles educativos, la expectativa de vida y los niveles medios de ingreso tuvieron resultados auspiciosos en treinta años de crecimiento. Pero otros indicadores atemperan esa visión: distribución del ingreso, siempre bajo el promedio mundial; inestabilidad política y debilidad del sistema democrático; alto nivel de heterogeneidad estructural y persistencia de altas tasas de informalidad laboral y de marginalidad habitacional debido a la urbanización acelerada; persistencia de un amplio contingente de pobres y formación de subculturas impermeables a la modernización.

Nunca se logró la plena integración social, y en esto conviene evitar la mistificación del pasado. Más aún, las tendencias históricas

pública y desenvolverse productivamente en la sociedad moderna.” [Capacidades que] “suelen definirse como las requeridas para el manejo de las operaciones aritméticas básicas; la lectura y comprensión de un texto escrito; la comunicación escrita; la observación, descripción y análisis crítico del entorno; la recepción e interpretación de los mensajes de los medios de comunicación modernos, y la participación en el diseño y la ejecución de trabajos en grupo.” (CEPAL/OREALC 1992, p. 157.) Cabe agregar aquí destrezas emergentes como uso de computadoras, manejo de redes a distancia, capacidad de adaptación a nuevas formas de organización, capacidad de gestión, y otras.

se truncaron parcialmente por la crisis del modelo sustitutivo y por la adaptación traumática a la apertura económica. De otra parte, la década perdida impactó duramente la condición social de los grupos más pobres y también de buena parte de la clase media. Pese a la parcial recuperación observada en la última década, la distribución del ingreso apenas ha mejorado.

Por otra parte, no ha desaparecido la informalidad laboral, apoyada en ingresos bajos y baja capitalización, y se constituye en sector que absorbe masas de trabajadores que van quedando al margen de la modernización productiva o a jóvenes con baja capacitación que ingresan al mercado del trabajo; el sector rural tradicional se torna cada vez más marginal respecto del resto, y la sociedad se fragmenta por la acumulación de estos fenómenos, con impactos inquietantes en términos de inseguridad ciudadana, apatía política e incremento de la violencia.

Junto a estos rasgos, hay elementos alentadores. Disminuyen la morbilidad y la mortalidad infantil. La educación presenta más problemas de calidad que de cobertura, lo cual implica que ésta ha aumentado, de modo que cobran más relieve otros desafíos educativos. La difusión de los medios de comunicación permite que la gran mayoría esté mejor informada y tenga mayor acceso a la producción cultural y al debate político. Hay más conciencia y vigencia de los derechos civiles y políticos, mayor valorización del pluralismo político y cultural, y el tema de la ciudadanía y de los derechos sociales y culturales adquiere renovados bríos.

Conviven optimismo y pesimismo. Hay desencanto ante el colapso de proyectos nacionales que poblaron el futuro y el imaginario colectivo con expectativas de integración social. A diferencia de los tiempos del desarrollismo y del proyecto socialista, nada hay en la agenda política y en la visión de futuro que lleve a pensar en un rápido cambio en materia de integración social. No se resuelve automáticamente la desigualdad con indicadores económicos exitosos, persiste la informalidad laboral, la marginalidad y sub-culturización se consolida en las ciudades grandes e intermedias, parece aumentar la vulnerabilidad física y social de numerosos contingentes, la violencia se incrementa en los hechos y en la percepción ciudadana, crece la desafección política y se hace cada vez más difícil adherir a valores compartidos o a redes de apoyo mutuo. Todos ellos son indicadores de merma de cohesión social.

Pero en cambio circulan discursos en que se redefine una inserción social al alcance de cualquiera: formas de gestión en los niveles micro y macro para el gerente de una gran empresa o para la microempresa; nuevos medios de información y comunicación, que pueden hacer de cada cual un ciudadano activo, emisor de mensajes y productor de información; reivindicación del capital social y “empoderamiento” de la comunidad, mecanismos claves de desarrollo social y “gerencial” de grupos carenciados⁴; valoración de la diversidad cultural que hace de todos, o de cada grupo, un aporte único al tejido societal; eficiencia y focalización en políticas sociales para optimizar la inversión en los más desprotegidos; reformas administrativas que acercan nivel central y nivel local y el *policy-making* a la comunidad. La inserción social parece consagrada en este discurso que va colocando en un mismo mapa la euforia de las nuevas tecnologías, los emergentes criterios de ingeniería y gestión sociales, las virtudes expansivas de la competitividad “sistémica” y la adhesión a valores del pluralismo (democracia política, cultural y de género).

A esta paradoja entre ánimos apocalípticos y entusiastas se suma otra: la brecha entre integración simbólica y desintegración material. La modernización pone en tela de juicio la imagen clásica de integración social. Los mitos del desarrollo y la modernización, hasta los años setenta, asociaban estrechamente la integración simbólica y la material. El acceso a vivienda, empleo moderno con ingreso creciente, servicios de salud e infraestructura urbana se asociaba a mayor participación política, interconexión cultural y educación formal. La sociedad de masas anunciaba la sincronía entre ampliación del consumo y socialización de todos en la lectura y la escritura, información actualizada y uso “opinante” de espacios públicos.

Este vínculo en el imaginario del desarrollo hoy está roto, o más bien atrofiado, del lado de la integración material y muy acrecentado por el lado del consumo simbólico. De una parte, el bienestar social no se difunde en grado proporcional al crecimiento económico, el número de pobres no acaba de disminuir y el consumo se estratifica al ritmo en que se diversifica; pero se expande el acceso a bienes simbólicos que proveen la educación formal, la televisión y la

⁴ El neologismo empoderamiento viene del inglés *empowerment*.

información actualizada. Si la globalización acelera la circulación del dinero y de las imágenes por vía de la microelectrónica, lo cierto es que el dinero circula concentrándose y la imagen diseminándose. La globalización impacta así sobre las sociedades nacionales exacerbando simultáneamente su segmentación social y su apertura comunicacional, y alterando fuertemente expectativas y patrones de comportamiento.

El individuo medio de una sociedad periférica se ve obligado a disociar entre un menú de consumo simbólico y otro, restringido, de acceso y participación en el progreso material. Lejos parece la reconciliación, que se esperaba de la modernización clásica, entre integración material (por distribución de los beneficios del crecimiento) y simbólica (por la política, la educación y los medios). Pero contamos con infinidad de opciones de gratificación simbólica. La caricatura del día sitúa manos vacías junto a ojos colmados con imágenes del mundo.

¿Significa esto más desintegración u otra dosificación de los componentes de la integración social? La pobreza no disminuye, pero sí aumentan la matrícula escolar, la densidad de televisores y computadores (los primeros, en casi todos los hogares pobres; los segundos, expandiéndose desde la clase alta hacia la media), la libertad política y de valores y las expectativas de consumo. La brecha entre desintegración “dura” (material) e integración “blanda” (simbólica) alimenta la convivencia de desencanto y entusiasmo. Se critica la segmentación social, pero la defensa de la diversidad cultural despierta adhesiones. La informalidad laboral es un factor estructural de reproducción de la pobreza, pero hablamos de autogestión y “acceso a destrezas estratégicas” que los nuevos tiempos pueden poner al alcance de todos. A la vez que la integración social material parece agotar todos sus viejos recursos, nuevos ímpetus de integración simbólica irrumpen desde la industria cultural, la democracia política y los nuevos movimientos cívicos. Llámese intercomunicación a distancia, apertura de espacios públicos o autodeterminación de sujetos sociales, lo cierto es que parecen darse de muy diverso modo nuevas formas de integración simbólica.

Señales auspiciosas y dramáticas se interfieren. Si bien el floreciente complejo cultural industrial parece prometer nuevos ímpetus de integración simbólica, éstos se estrellan contra el muro

opaco de la distribución no equitativa de bienes, servicios, activos y conocimientos. De una parte, el abaratamiento de nuevos bienes y servicios de la industria cultural, y su ductilidad para penetrar distintos ambientes se alza como promesa de mayor integración; pero, por otra parte, las nuevas formas de analfabetismo cibernético amenazan amplios contingentes de niños y jóvenes latinoamericanos que no acceden a ninguna forma de informatización.

En el campo de la transmisión de saberes hay una diversificación de acceso a la educación y el conocimiento. Pero esta nueva forma de canalizar talentos en formas socialmente reconocidas se estrella contra otro muro: la estratificación social de la calidad de la educación, lo que abona el terreno para visiones sobre un futuro más injusto y desigual. Pero al mismo tiempo existe la posibilidad contraria, pues los nuevos desarrollos tecnológicos, si se combinan con una efectiva expansión de la ciudadanía, pueden ser aprovechados para enriquecer el trabajo, generar más conexión entre segmentos socioeconómicos y actores socioculturales y orientar los saltos en productividad con criterios de promoción social.

La nueva utopía del conocimiento no es casual ante el vacío que ha dejado el imaginario del desarrollo y la brecha entre integración simbólica e integración material. Por un lado, la difusión del acceso a conocimientos pertinentes permite distribuir socialmente la competitividad potencial de las personas, con lo cual aumenta la competitividad agregada de una sociedad y la equidad en el beneficio material que dicha competitividad conlleva. Por otro lado, y en la medida en que este acceso supone “recepción activa” y “discernimiento crítico” de los educandos, permite que las nuevas generaciones se incorporen a la modernidad con mayor conciencia de la propia identidad. ¿Utopía *aggiornata* de una modernidad democrática, justa e ilustrada? Lo cierto: sobre la educación y el conocimiento recae, en gran medida, la esperanza de conciliar la competitividad económica, la equidad social y el aprendizaje del ejercicio de la ciudadanía moderna.

Igualdad compleja y derechos económicos, sociales y culturales

En este marco de mayor desigualdad material y mayor integración simbólica, cabe pensar si esta asimetría impacta el nivel de integración y cohesión sociales. Según la tesis funcionalista tradicional, se puede pensar que la brecha entre baja integración material y alta integración simbólica genera una crisis de expectativas que puede erosionar la cohesión social. En otras palabras, la exposición constante a la publicidad mediática, sumada a más años de educación y mayor conciencia de las propias capacidades y derechos, provocan mayor expectativa de movilidad social, consumo y bienestar material. Esta asimetría entre conciencia y posibilidades reales genera frustración y crisis de expectativas, lo que implica mayor conflictividad. Por otra parte, esta asimetría prueba todo lo contrario: la integración simbólica “compensa” la fuerte desigualdad de acceso a bienes materiales. Esta idea cabe en un concepto en boga, la “igualdad compleja”: las desigualdades no se darían homogéneamente en todos los terrenos. Así, por ejemplo, en la educación y en el consumo de medios de comunicación no se reproduce, al menos en el mismo grado, la brecha de inequidad que sí se da en ingresos y gastos familiares. Igualdad compleja significa que no somos “igualmente desiguales” en todo, y que por lo mismo se abren campos menos desiguales desde donde remontar la desigualdad en los campos más críticos. De modo que si en educación y consumo cultural (de los medios) se democratiza el acceso a información y conocimiento, esto capacita a sectores de menores ingresos para competir luego, con posibilidades de movilidad, en subsistemas más estratificados como el mercado del trabajo y del poder.

La igualdad simbólica sería proactiva, medio privilegiado para mayor igualdad material. Siguiendo a Walzer, la igualdad se fundaría en la asimetría entre acceso a bienes materiales y a bienes simbólicos. La idea de Luhman y Habermas según la cual las sociedades se componen cada vez más de subsistemas relativamente autónomos, permite pensar en esta noción de igualdad compleja y desde allí “positivizar” la brecha entre alta integración simbólica y baja integración material. Lo que justifica invertir para reducir

desigualdades donde mayor impacto sistémico puede tener la inversión: donde puedan darse círculos virtuosos entre subsistemas⁵.

Pero hay objeciones a la idea de igualdad compleja. Se arguye, por ejemplo, que los más pobres por ingreso y empleo productivo son también los menos provistos de capital simbólico: tienen menos años de escolaridad⁶, menos acceso a nuevos medios de comunicación (sobre todo interactivos), a interlocución y poder públicos, a redes de promoción social y profesional. Resultaría necesario no sólo el reclamo de equidad (mayor igualdad de oportunidades), sino de igualdad en sentido amplio: la igualdad de oportunidades no parece suficiente para lograr una sociedad más igualitaria, y hacen falta políticas que compensen a los menos meritorios para lograr niveles aceptables de igualdad de resultados. La igualdad compleja implica, normativamente, intervenir en diversos eslabones donde se generan desigualdades, y no sólo en el impulso “al inicio”. El solo mérito, como factor de movilidad social, generaría movilidad descendente y reproduciría la desigualdad de oportunidades. De allí la necesidad de políticas de compensación en la “desigualdad de trayectorias” y no sólo de oportunidades al inicio.

Ahora definimos la exclusión como la situación en que se padecen inequidades en diversos subsistemas de la sociedad, desde ingresos laborales hasta educación y desde acceso al conocimiento hasta acceso a servicios básicos. De modo que la igualdad compleja pertenece a sociedades que padecen desigualdades sistémicas. Cabe interrogarse, entonces, por la relación entre ciudadanía y exclusión. Porque si la ciudadanía incluye el pleno ejercicio de derechos civiles, políticos y DESC, y si por otro lado se le incorporan los nuevos modos de interacción del mundo mediático y las nuevas formas de gestión y asociación, ¿no cabe suponer que los excluidos lo son también de la mayor parte de los derechos ciudadanos y del ejercicio moderno de la ciudadanía? ¿No son los excluidos quienes tienen menos posibilidades de participación política, de visibilidad en el espacio público, de acceso a ingreso y empleo digno, de educación

⁵ *V. gr.* el impacto de la igualdad educativa para democratizar opciones en el mercado aboral.

⁶ Ver capítulo uno.

de calidad y buenos servicios sociales, de información oportuna como usuarios de servicios y como consumidores, y de formar parte activa en las redes electrónicas?

Si se entiende la libertad no sólo en sentido negativo, como ausencia de coacción, sino también en sentido positivo, como poder para orientar la vida personal según deseos y proyectos propios, y si se entiende la igualdad en el sentido proactivo que ha planteado por ejemplo Amartya Sen, para quien se mide menos en distribución de ingresos y más en capacidad para concretar un proyecto de vida elegido, ¿no estarían los excluidos privados simultáneamente de libertad positiva y de igualdad? Y si la libertad y la igualdad son dos caras de la ciudadanía (conforme lo prescribe la posesión de derechos civiles, políticos y DESC), las definiciones previas nos indican que el tradicional “*trade-off*” entre igualdad y libertad no sería tal, y que la igualdad (como distribución de capacidades), es condición para el ejercicio “positivo” de la libertad (como poder para realizar proyectos propios).

La exigibilidad de los derechos sociales como condición de ciudadanía apunta a posibilitar esa forma complementaria de igualdad y libertad. Por una parte, “la razón de ser de los derechos sociales como a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, es una razón igualitaria”, pues “los tres tienden a aminorar la desigualdad entre quienes tienen y quienes no tienen, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento o condición social”⁷. Por otra parte, la indivisibilidad de los derechos permite transitar de la libertad negativa (derechos civiles, que proscriben excesos de coacción), a la libertad positiva (derechos políticos y DESC, que capacitan para decidir sobre condiciones que inciden en la propia vida).

Pero la exigibilidad de los DESC también depende de recursos para su ejercicio. A diferencia de los derechos civiles, que obligan al Estado a no intervenir en ámbitos de competencia de los sujetos de la sociedad política, y de los derechos políticos, que se vinculan con un orden democrático-representativo, la realización de los DESC está ligada, al menos en parte, al desarrollo económico. Por lo

⁷ Norberto Bobbio, (1999). *Autobiografía*, Taurus, Buenos Aires, p. 151.

mismo, su exigencia no es inmediata y absoluta, sino dinámica y gradual. El reconocimiento y la protección efectiva de los DESC no ocurren espontáneamente. Los DESC conjugan una normatividad general con demandas concretas que la sociedad, o sectores de ella, plantean al Estado: mejores condiciones de trabajo, de educación, de acceso a la salud y a la vivienda, etc. El desarrollo económico genera recursos que permiten dar respuesta a estas demandas y cumplimiento a los DESC. Para ello, parte de los recursos adicionales que genera el crecimiento debe destinarse a su plena vigencia, pero también a la organización más eficiente de los servicios que canalizan esos recursos en beneficio de los grupos más afectados por la desigualdad general.

Cohesión e igualdad sociales

Como plantea Max Weber, la pérdida de cohesión social es un problema intrínseco a los procesos de modernización. La movilidad socio-económica, ocupacional y geográfica, la *ratio* económica y la complejidad de los sistemas sociales, la secularización cultural y la pérdida de arraigo en la tradición, corroen la cohesión social. Frente a ello, la política y el Estado han sido fundamentales para construir formas “modernas” de cohesión: mediante un nuevo pacto social Providencia, crucial en la distribución de la riqueza y en la provisión de empleo, o mediante códigos de comunicación y de interacción compartidos gracias a la educación universal y a los medios masivos de comunicación.

Pero el escenario global también muestra que se erosionan las formas modernas de cohesión social. Las razones son múltiples: a) la crisis del Estado Providencia o planificador y su dificultad para garantizar bienestar y promover empleo; b) la dilución de fronteras nacionales y las dificultades que enfrenta el Estado nación para mantener clara identidad colectiva; c) la estratificación del acceso al conocimiento y a educación de calidad; d) el avance en la secularización de valores y diversificación de estilos de vida por la apertura a un intercambio intenso y extenso de imágenes y mensajes; e) los efectos corrosivos de la tercera revolución industrial, que abren la brecha entre incluidos y excluidos, amenazan con grandes contingentes de desempleados tecnológicos, refuerzan con otros contenidos la división internacional del trabajo y promueven un

modelo de trabajador inteligente pero individualista; f) la brecha entre la expansión “democratizadora” de imágenes del mundo vs. la expansión concentradora del dinero, que produce una crisis de expectativas de resultado imprevisible, y g) el efecto de dos décadas de hegemonía neoliberal con una cultura económica que privilegia lo privado sobre lo público, lo individual sobre lo colectivo y el beneficio personal sobre la solidaridad social.

Pero también en el sector de más recursos se observan actitudes contrarias a la cohesión social: las élites se excluyen de la vida ciudadana y se refugian en territorios cerrados; no interactúan con otros grupos, salvo como empleadores o ejecutivos; generan y pagan sus propios sistemas educativos, priorizan vínculos con pares de otros países y no se vinculan con la sociedad propia.

Recuperar el espacio público, como lugar de encuentro donde se ejerce igualdad simbólica y aprendizaje en la diferencia, es básico para romper exclusiones de arriba y de abajo. El objeto de algunas políticas pasa entonces de lo social a lo público. En lo público se encuentra sentido de pertenencia que no se encuentra en políticas sociales. Pero al mismo tiempo se requiere de políticas focalizadas y compensatorias para reducir las brechas sociales y paliar la pobreza. Importa el equilibrio entre ambos campos de intervención. Los ámbitos de intervención en el espacio público son muchos y cabe mencionar: la rehabilitación del uso de territorio y de la ciudad; el uso de bienes públicos apreciados en función de la comunidad; políticas para aumentar la seguridad y neutralizar la violencia; políticas modernas en educación pública; sistemas sanitarios eficientes y confiables; defensa del medio ambiente y de grupos culturales minoritarios.

El rescate del espacio público es parte de la extensión de la ciudadanía, como la reducción de la desigualdad. Hoy parece oportuno priorizar la ciudadanía social por su relación con la equidad y el auge de derechos civiles y políticos de la última década. No sólo tenemos democracia política en proceso de consolidación, sino una cultura democrática que aumenta e incluye el respeto a los derechos civiles y políticos. Así “no es extraño [...] que la atención tienda a trasladarse hacia las garantías a los *derechos de equidad* dirigidos a lograr una ciudadanía extendida en la que, además del respeto a los

derechos civiles y políticos, los ciudadanos puedan gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales”⁸.

Pero la misma pérdida de cohesión social genera conciencia sobre la necesidad de revertir esto. Quienes alertan sobre desintegración social claman hoy también por el ejercicio de ciudadanía extensiva; es una vasta gama de actores, como gobiernos, academia, organizaciones sociales y ONG’s, movimientos culturales, Iglesias, organismos internacionales, etc. La euforia privatizadora está en fase de reflujo, en búsqueda de equilibrio entre los roles del Estado, del mercado y de la sociedad. La preocupación por “más sociedad” y no tanto por “más mercado” ilustra este reflujo en que se empieza a valorar la cohesión social y la extensión de la ciudadanía tanto como la competitividad empresaria y la iniciativa privada.

¿Cómo se entiende la cohesión social en el marco de este reclamo por más sociedad? Se busca combinar el perfeccionamiento del sistema democrático, el fortalecimiento de la sociedad como ámbito de cooperación y comunicación y la internalización de reglas democráticas en los distintos actores. La cohesión social no supone formas premodernas, —como el comunitarismo, la homogeneidad de creencias y valores o la fuerza de la autoridad central— sino entenderse en los siguientes sentidos: a) compromiso para respetar las reglas procedimentales de la institucionalidad democrática y del Estado de Derecho; b) articulación de grupos sociales heterogéneos dentro de un sistema capaz de representar sus demandas y de institucionalizarlas políticamente y traducirlas en intervenciones que asignan recursos para la vigencia de los DESC; c) desarrollo de mecanismos de la sociedad civil que fortalecen relaciones de solidaridad y responsabilidad al interior de grupos y entre distintos grupos; d) difusión de una cultura pluralista para mejorar los niveles de convivencia y comunicación, y e) filiación de grupos sociales a redes de apoyo o interacción que les permiten mayor participación e integración (sindicatos, gremios, Iglesias, asociaciones civiles, etc.).

La cohesión contribuye a la igualdad mediante: a) promoción de valores de solidaridad y responsabilidad sociales, lo que genera clima propicio para transferir recursos hacia sectores carenciados; b) aumento de la capacidad de defensa de derechos sociales,

⁸ “La Igualdad de los Modernos”, CEPAL/IIDH, San José, 1997.

económicos y culturales por parte de grupos desposeídos, lo que les da mayor presencia en la pugna distributiva de activos que permiten realizar tales derechos; y evitar la omnipresencia corporativa de los grupos más fuertes que con un lenguaje muchas veces distributivista tienden a acumular beneficios para sectores con más fuerza política en desmedro de los grupos más débiles y de menos influencia; c) generación de mecanismos intrasociales (no estatales ni de mercado) de transferencia de activos por redes sociales e instituciones intermedias, y d) promoción de acuerdos en torno a políticas de Estado para redistribución progresiva ligados al aumento de la productividad y al crecimiento económico.

La igualdad contribuye a la cohesión, pues: a) mayor igualdad de oportunidades previene la exclusión y la discriminación e inhibe factores de pérdida de cohesión; b) igualdad de oportunidades infunde adhesión a un sistema de reglas percibido como meritocrático; c) mejor distribución de bienes según rasgos adscriptivos contribuye a que las adscripciones (género, etnia, grupos etarios) no redunden en fragmentación, facilitando la institucionalización por rasgos adscriptivos; d) mayor igualdad otorga legitimidad al Estado y a la gestión pública, lo que evita ingobernabilidad y conflicto social; e) la extensión de bienes y servicios para satisfacer necesidades básicas evita formas ilícitas de procurarse dichos satisfactores (delincuencia, microtráfico de drogas, etc.), generando así respeto por la Ley y un ambiente de seguridad ciudadana; f) una mejor distribución territorial de servicios e infraestructura permite revertir la segregación territorial (una causa principal de la falta de cohesión social), y g) una mejor distribución de oportunidades permite responder al problema de la llamada “pobreza dura”, a los grupos de extrema vulnerabilidad que la política social no logra apoyar.

La igualdad y la diferencia

Hay una tensión propia de las democracias actuales. Por un lado se busca recobrar o dinamizar la igualdad, entendida sobre todo como inclusión de los excluidos, pero sin llevar a la homogeneidad cultural, a concentración del poder político o a la uniformidad de gustos y estilos de vida. Por otro lado se trata de apoyar la diferencia, entendida como diversidad cultural, pluralismo en valores y mayor

autonomía de los sujetos, pero sin que esto justifique la desigualdad o la no inclusión de los excluidos.

Frente a ello, interesa compatibilizar políticas culturales que permitan armonizar la libre determinación de los sujetos, y la diferencia en cultura y valores que se sigue de esta defensa de la autonomía, con políticas económicas y sociales que reduzcan la brecha de ingreso, patrimonio, seguridad humana y capital simbólico. El desafío de compatibilizar igualdad de oportunidades y respeto a las diferencias nos sitúa en el cruce entre el ejercicio de los derechos civiles, políticos, sociales y culturales. Civiles, porque se trata de la autonomía de sujetos individuales o colectivos para decidir sobre su vida y valores. Políticos, porque se trata de dar cabida en los procesos deliberantes y decisorios a distintos actores sociales y de un “reparto democrático” de esta participación. Sociales y culturales, porque se aspira a compatibilizar igualdad de oportunidades con respeto a las diferencias.

Hechas esas consideraciones, las políticas de igualdad se asocian al criterio de no-discriminación. Esto incluye políticas de discriminación *positiva* ante minorías de corte socioeconómico, cultural, étnico, etario o de género que presentan mayor vulnerabilidad. Las políticas contra la discriminación de la diferencia (que promueven derechos civiles, políticos y culturales) se complementan con políticas sociales enfocadas en los grupos que estén más discriminados, en condiciones más desventajosas para afirmar su especificidad, satisfacer sus necesidades básicas y desarrollar capacidades para ejercer positivamente su libertad. La discriminación positiva, que acompaña a la focalización, extiende los derechos particularmente a quienes menos los poseen. No sólo se refiere esto a derechos sociales como la educación, el trabajo, la asistencia social y la vivienda; también a los derechos de participación en la vida pública, de respeto a prácticas culturales no predominantes, de interlocución en el diálogo público, etc. En suma, se apunta así a un concepto de igualdad compleja pasado por el filtro de la nueva sensibilidad democrática, del multiculturalismo y del derecho a la diferencia, sin que ello avale condiciones de producción y reproducción de la exclusión socioeconómica.

Campos de la igualdad y campos de la ciudadanía

Estos planteos permiten entender la igualdad compleja como un concepto o valor a desglosar en un conjunto de componentes. Para ilustrarlo, en el cuadro que se presenta a continuación se correlacionan distintos objetos de reparto social con distintos tipos de igualdad y aspectos de la ciudadanía.

Igualdad compleja: Objetos y derechos

Objetos de reparto social	Tipos de igualdad	Derechos sociales y derechos económicos
Distribución en el acceso al nivel de bienestar que la sociedad puede suministrar de acuerdo a su desarrollo productivo medio	Igualdad social menor desigualdad material	Derechos sociales y derechos económicos
La distribución en acceso a educación, conocimiento, la información comunicación que tiende a abrir oportunidades de bienestar social	Igualdad simbólica	Derechos sociales, derechos culturales y nueva ciudadanía vinculada a la sociedad de la información y a lo "público-mediático"
Distribución en el control sobre la propia situación y el proyecto de vida mediante el poder de intervenir en lo que afecta el entorno en que se desenvuelve dicha situación y proyecto	Igualdad "volitiva", también definible como libertad positiva	Derechos civiles (poder decidir), derechos políticos (poder incidir), y nueva ciudadanía vinculada a la capacidad de gestión y al uso de información estratégica
Distribución en el acceso a redes que constituyen capital social, que promueven el "empoderamiento" y contribuyen con mecanismos de promoción social	Igualdad "vinculante"	Derechos sociales y nueva ciudadanía (poder de gestión y de asociación)