

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
IIDH

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, constituyéndose 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 (AG/OEA), 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 AG/OEA 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 AG/OEA 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

Las nuevas dimensiones de la igualdad*

Ernesto Ottone**

Nunca las relaciones entre los conceptos de ciudadanía, cohesión social e igualdad habían aparecido con tanta fuerza en la literatura sociológica, en el debate político y en las agencias de cooperación para el desarrollo. No es casual: vivimos en un mundo donde la cohesión y la igualdad social están en jaque ante las tendencias de la globalización y de la tercera revolución industrial, y la “marca democratizadora” de esta globalización, contra regímenes de facto y discriminaciones, pone en el tapete el tema de la ciudadanía.

Pero hay una relación contradictoria entre esos términos. Por una parte, la ciudadanía se convierte en el tema del día: a la democracia moderna acompaña una normatividad fuerte en derechos humanos. Se tiende a un orden extensivo de ciudadanos. Pero no ocurre lo mismo en materia de cohesión e igualdad sociales, donde los futurólogos extrapolan tendencias actuales y auguran un sombrío porvenir de desempleo tecnológico, debilitamiento de vínculos sociales, fractura del Estado nación y aumento en la brecha de ingresos¹.

Por otro lado, en el campo de la ciudadanía surgen redefiniciones importantes, derivadas del fenómeno combinado de globalización y tercera revolución industrial. La era de la aldea global, como pronos-

* Este texto corresponde al segundo capítulo del libro *Osadía de la Prudencia, un nuevo sentido del progreso*, autores Ernesto Ottone y Crisóstomo Pizarro, Brevarios del Fondo de Cultura Económica, Santiago, Chile 2003.

Los autores agradecen la importante contribución de Martín Hopenhayn en la elaboración de este capítulo. Parte de su contenido se incluye en Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone (2000), *El Gran Eslabón*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires. Agradecen también la contribución de Luis Fidel Yáñez al tema de los derechos humanos y sociales.

** Chileno. Sociólogo por la Universidad Católica de Valparaíso y Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de París III. Actualmente es asesor principal del Presidente Ricardo Lagos en calidad de Director de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República de Chile.

¹ Cohen (1998); Rosanvallon (1995); Rifkin (1996); Touraine (1997) y otros.

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)