

## *POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS<sup>1</sup>*

Ludwig Guendel González

### RESUMEN

El artículo analiza el enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas. Explicita la distinción y la tensión existente entre derecho y derechos humanos, así como sus efectos en los conceptos de estado, ciudadanía y democracia. Se interesa sobre los elementos que deben ser considerados para formular una política pública con enfoque de derechos. Finalmente, hace una discusión acerca de cómo tal enfoque construye una perspectiva crítica de las políticas públicas de reforma y repiensa la relación entre el estado y la sociedad activa y autorreflexiva individual y colectivamente.

### ABSTRACT

The article analyzes the human rights approach in the public policies. Explicit the distinction and the existing tension between right and human rights and its effect in the concepts of State, citizenship and democracy. It bears questions over the requirements that must be taken in consideration to formulate a public policy with rights approach. Finally, arises a discussion on how the above-mentioned approach submits to the systematical critique of the public policies reform and binds to rethink the relations State and civil society concerning active and auto-reflexive individuals.

### I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es realizar algunas consideraciones que contribuyan a sistematizar un enfoque de las políticas públicas basadas en los derechos humanos. Como se expone en las páginas ulteriores, en las últimas décadas ha surgido un movimiento a favor de los derechos de diferentes grupos sociales y un

conjunto de problematizaciones sobre la pertinencia del derecho para la construcción de la democracia. Ambos aspectos suscitan reflexiones más profundas que revisan conceptos y nociones de la sociología y de la Ciencia Política, que han tenido y tienen una importante gravitación en las prácticas políticas y en los enfoques de política pública.

No hay en el trabajo ninguna pretensión de retrotraer este interesante debate de gran actualidad. Simplemente, busca establecer vínculos entre este y los desafíos que enfrenta las políticas públicas, particularmente las políticas sociales. Es una reflexión sobre el acontecer de América Latina desde la experiencia particular

---

1 Las ideas expresadas en este documento son de estricta responsabilidad del autor y no representa las ideas de los organismos con los que se encuentra vinculado laboralmente.

de Costa Rica, donde en los últimos años ha habido un impresionante despliegue de nuevas leyes especificando derechos, un discurso estatal apegado a los derechos y esfuerzos sociales e institucionales dirigidos a reformular la política pública desde este ángulo.

El artículo avanza en una discusión más específica que vaya del enunciado a los desafíos prácticos y técnicos que están enfrentando estas políticas estatales. No hay duda que el camino de esta reflexión se orienta hacia los intersticios de una gerencia social que debe reacomodarse a la luz de la visión de los derechos, desde una perspectiva que no requiera aludir sistemáticamente a estos para garantizar que se orienta en este sentido. El itinerario está claro: hay que discutir los modelos de atención, las estrategias de fomento de la participación social y comunitaria y los enfoques de reingeniería institucional; hay que rediseñar los sistemas de información y de evaluación social a la luz de “nuevos para qué”, hay que impulsar políticas de comunicación y movilización social y someter a la crítica epistemológica de los derechos humanos los diferentes enfoques que alimentan las políticas públicas específicas. Esta es una tarea titánica que implica la deconstrucción/reconstrucción de la teoría social y el desarrollo de una nueva ingeniería social. Este trabajo es un primer esfuerzo del autor en esta dirección, que procura abordar estos desafíos desde una perspectiva que no recaiga en el particularismo de los derechos y que avance en una visión integradora.

## II. ALGUNOS ELEMENTOS SOBRE EL NUEVO ENFOQUE DE LOS DERECHOS HUMANOS

En las dos últimas décadas el tema de los derechos humanos ha venido ganando terreno en virtud de las demandas por mayor libertad y reconocimiento social que grupos sociales específicos como las mujeres y los grupos étnicos y organizaciones a favor de los derechos de la niñez y de la adolescencia han venido haciendo sistemáticamente. Esto ha conducido a una mayor precisión y especificación del desarrollo social, de las políticas públicas y de la democracia. Como consecuencia, la Doctrina de los De-

rechos Humanos ha evolucionado de visiones muy centradas en los derechos políticos y civiles fundamentales hacia perspectivas más integrales y particulares que procuran articular de un nuevo modo los ámbitos jurídicos, sociales y político institucionales.

Esta reconceptualización de los derechos humanos se ha dado de manera concomitante con procesos más globales de reconfiguración política y social. En el caso particular de América Latina, se localiza la redemocratización de los países suramericanos y los acuerdos de paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, los cuales obligaron a las fuerzas sociales a redefinir las alianzas políticas y a reconceptualizar los enfoques del poder<sup>2</sup>, lo cual suscitó una amplia y rica discusión sobre las estrategias de construcción del orden social, el papel de la sociedad civil y el concepto de la democracia<sup>3</sup>. Aparejado a estos fenómenos políticos, se dio un fortalecimiento de los movimientos comunales o locales que vindicaron la calidad y el acceso a los servicios básicos, a las oportunidades generadas por el mercado y al diseño de políticas públicas nacionales y locales. Tales movimientos y corrientes sociales se vieron robustecidos por las reacciones populares en defensa de las políticas económicas y sociales desarrollistas socavadas por el ajuste macroeconómico que comenzó a implementarse en los años ochenta.

Junto a este proceso de democratización que intentó dar una respuesta a la crisis política generada por los regímenes autoritarios y la

2 Véase entre otros los escritos de Lechner (1985, 1990), Laclau (1985) y Torres Rivas (1985) Labastida (1986).

3 También contribuyó el replanteamiento de las tesis marxistas relacionadas con el Estado, la democracia y la política junto con el desarrollo que experimentaron los movimientos sociales en favor de los derechos de las minorías sociales y de los grupos vulnerables propició una corriente académica y política centrada en los temas de la libertad, la igualdad y la equidad. Ello ha culminado con el fortalecimiento de una teoría política basada en el sujeto. El fin de la guerra fría ayudó a consolidar esta relectura de lo social, permitiendo el surgimiento o resurgimiento de nuevas perspectivas que abordaron aspectos que no habían sido considerados de una manera tan sistemática como ahora.

desigualdad social (Lechner, 1977) se dio un movimiento de signo contrario: el resurgimiento de las corrientes neoliberales en la escena política como un movimiento cultural, el cual alimentó desde otra perspectiva la discusión sobre los derechos humanos (Lechner, 1985) y retrotrajo las típicas preocupaciones clásicas centradas en el mercado como el principio idóneo de organización social y en el respeto de las libertades negativas.

Por otra parte, esta “contrarrevolución neoconservadora” tal y como fue llamada por algunos autores, condujo a la aplicación de políticas económicas y sociales fundadas en las perspectivas neoliberales, cuya consecuencia fue un aumento en la desigualdad social y el deterioro del proceso de integración social. Los imperativos por alcanzar equilibrios sociales y macroeconómicos en estas condiciones de redemocratización y reinstitucionalización de las sociedades y de “ajuste macroeconómico” hizo que surgieran, también, las preocupaciones neoinstitucionalistas relacionadas con el tema de la gobernabilidad (Mayntz, 2000). Por cierto, muy alimentadas, además, por las consecuencias del proceso de globalización.

Este comportamiento político de las sociedades latinoamericanas, coincidió con un aumento considerable de los niveles de complejidad social, provocados tanto por la aplicación de las políticas desregulatorias, como por los efectos acumulados de treinta o más años de modernización económica acelerada y desordenada. Lo interesante es que todos estos factores, junto con otros de naturaleza política, contribuyeron, por un lado, con la afirmación del concepto de democracia como proceso histórico que rescata como elementos sustantivos la vigencia de los derechos políticos y civiles y, por otro lado, con el desarrollo de concepciones relacionales de la política que ponen el énfasis en la construcción de un discurso hegemónico (Mouffe, 1999). Ello coadyuvó a que el desenvolvimiento político se visualizara desde una perspectiva dinámica y sujeta a la configuración de intereses estratégicos determinados por la situación política y por sus contingencias y a forjar amplias alianzas y agendas políticas con criterios de viabilidad.

Al mismo tiempo que el escenario político latinoamericano sufrió semejantes transformaciones políticas y sociales, surgió la tematización de una nueva opacidad social, oculta en los mismos cimientos de la sociedad y caracterizada por una violencia salvaje y anónima. Me refiero al ejercicio perverso del poder emanado de fuentes no vinculadas con el sistema político y económico formal en la familia, la escuela, la clínica, el mundo del trabajo e incluso el mismo mercado, que condujo a la identificación de nuevos problemas sociales. Lo particular de estos, es que se encuentran vinculados con severas “disfuncionalidades” en instituciones claves para el proceso de integración social como la paternidad, el matrimonio, la familia, la sexualidad cuyas causas trascienden la tradicional problemática social asociada a la distribución de la riqueza y se relaciona, más bien, a la existencia de una cultura patriarcal, adultocentrista y racista, que va más allá de los antagonismos tradicionales que distingue la sociedad capitalista.

A escala mundial, el reconocimiento ético y, en algunos casos normativo, de los derechos de las mujeres, de la niñez, de la adolescencia, de la juventud, de la población indígena y de la tercera edad, promovido por el Sistema de Naciones Unidas, no sólo coadyuvó a otorgarle una legitimidad política a esta discusión, sino que, además, permitió esfuerzos orientados a operacionalizar las concepciones éticas que fundamenta la Doctrina de los Derechos Humanos en políticas públicas y a institucionalizar los movimientos sociales, derivados de estas demandas.

## 2.1. EL DERECHO Y LOS DERECHOS HUMANOS

¿Cuáles han sido las consecuencias de todos estos procesos en los ámbitos políticos, institucionales y culturales? Primeramente, debe destacarse la revalorización del derecho, como instrumento de integración social. Se ha reconocido que la positivación de los derechos humanos ha abierto espacios institucionales que han permitido a los diferentes sujetos sociales constituirse en sujeto de derecho y, consiguientemente, ha dado instrumentos para su exigibilidad y su consecuente vigencia. Esto

significó un importante cambio en la posición de los movimientos populares, ya que en el pasado descalificaban el derecho por ser un instrumento para la dominación de clase y una visión enajenada que mostraba una realidad jurídica basada en un principio de igualdad que contrastaba con el carácter desigual de la sociedad capitalista. Se reconoció que estos marcos institucionales y políticos son instrumentos que pueden ser efectivos para atenuar e incluso revertir la desigualdad real.

Cabe destacar, los nuevos derechos humanos no procuran incidir en los antagonismos estructurales, razón por la cual convocan a un tipo de alianzas que van más allá de las tradicionales, provocando articulaciones sociales y políticas que atraviesan, de cabo a rabo, la estructura social y política, sobre todo en el caso de vindicaciones de derechos como los de las mujeres o los de la niñez y de la adolescencia. En este sentido no hay un cuestionamiento inmediato de las relaciones estructurales en el ámbito de las relaciones de producción, ya que se refiere a los derechos de los grupos sociales que están fuera del mercado, los que tienen una existencia “marginal” o a derechos que no conllevan una revaloración de las relaciones de asalariamiento, sino, más bien, se refieren a la calidad del acceso al mercado de trabajo. No obstante, contribuye a la construcción de un marco ético centrado en los derechos humanos que permite, de manera legítima, someter a la crítica sistemática la desigualdad estructural y eventualmente fomentar cambios dirigidos a propiciar una sociedad más igualitaria en un sentido global.

La revalorización del derecho ha provocado el surgimiento de enfoques críticos acerca de las leyes vigentes y de la administración de la justicia, que en distintos campos ha generado procesos de reformas jurídicas importantes. Se ha cuestionado, por ejemplo, el carácter discrecional de la administración de la justicia, sobre todo en relación con los sectores vulnerables como las personas adolescentes y las mujeres (García, 1999). Se ha enfatizado en los problemas de acceso a la justicia en virtud de la ausencia o la aplicación inadecuada de las garantías procesales; así como, se ha cuestionado la supremacía y el carácter discrecional de los

jueces y de las instituciones dedicadas a la Administración de la Justicia, que no siempre tienen suficientes conocimientos y capacidades para aplicar las normas dictadas por las Convenciones sobre los derechos humanos reconocidas internacionalmente.

El derecho se visualiza como un mecanismo de integración social que fomenta el establecimiento de reglas de convivencia legales y permite la libre argumentación y contra argumentación. Así como, contribuye en el desarrollo e internalización de una cultura democrática (Habermas, 1998) en la que, como señalan Bustelo y Minujín, (1999) quepan todos. Se trata, como arguye Seller, (2000, p: 3) de crear una situación en la que se “... interpretan estas normas y mecanismos de acción hasta convertirlas en un modo de vida a través de la cual se comparten sus valores y principios para modelar actitudes y conductas generales”.

El enfoque de los derechos humanos propicia el reconocimiento jurídico de los derechos por medio del derecho positivo y el reconocimiento social y cultural, expresado en valores de reconocimiento recíproco (Guendel, 2000). El derecho es distinto, en este sentido, a los derechos. El derecho es la juridización de las reglas, algunas de las cuales tienen un carácter legal (Bobbio, 1992). Los derechos más bien se refieren a una toma de posición moral sobre las relaciones entre las personas y colectivamente entre los grupos sociales (Habermas, 1998). El derecho, a pesar de que está respaldado moralmente no es una norma moral, porque en este caso se transformaría en religión y se constituiría en un instrumento de aplicación autoritaria de valores sustentados en la fe (*El Corán o La Biblia*). Cuando nos referimos a la moral estamos aludiendo al conjunto de conceptos de vida o valores que sustentan las normas, usos y costumbres culturalmente reconocidas, algunas de las cuales han cristalizado en normas legales y forman parte del sistema de leyes que gobierna la sociedad.

El nuevo enfoque de los derechos humanos es una concepción de la vida social que procura reconciliar la moral, la política y el derecho en un horizonte ético pero al mismo tiempo operacional, que ha avanzado en una visión de política pública. Estos tres órdenes

habían sido separados por las concepciones positivistas, las cuales pusieron énfasis en los aspectos lógicos y procedimentales de la ley, perdiendo la perspectiva de las vinculaciones políticas y morales que tiene esta. La consecuencia que tiene este proceso de incorporación de los derechos de los grupos sociales que han estado excluidos en el derecho positivo actual, ha provocado un redimensionamiento del derecho como tal. Pero al mismo tiempo, ha replanteado las formas tradicionales de hacer política de parte de los movimientos sociales, ya que estos se han visto obligados a actuar dentro de la institucionalidad formal y a desarrollar estrategias viables de reconfiguración del proceso de integración social. También han sometido a un cuestionamiento profundo a las instituciones sociales y públicas.

No hay duda que la creciente institucionalización de las sociedades es el factor que ha obligado a evolucionar hacia este tipo de fórmulas que traducen —las vindicaciones de— los derechos humanos en reglas, políticas y prácticas sociales. Presumo que las sociedades latinoamericanas donde las instituciones modernas tienen una mayor gravitación, son las que han avanzado más en la instauración de dicho enfoque.

Una de las principales características del enfoque de los derechos humanos es que no pone énfasis en las estructuras sociales sino en las personas y sus relaciones. Se concibe a la sociedad como una gran red conformada por una multiplicidad de redes sociales que a su vez articulan los planes de acción individuales y grupales y propician los lazos de pertenencia que configuran el proceso de integración social (tejido social) (Guendel, 2000). La instauración de reglas conscientemente constituidas posibilita llegar a acuerdos y a prácticas de tolerancia que permiten la inclusión activa de las personas como sujetos en dichas redes. Cuando se habla de la persona humana no se hace referencia al individuo, sino al sujeto social cuya razón de ser se encuentra al mismo tiempo en la vinculación entre la historia personal y social. La concepción que la reduce al individuo desvincula el yo personal con el yo social, desocializando a la persona humana (Martín-Baró, 1990). La integración social su-

pone la incorporación plena de las personas como sujetos en las redes de acción social. Esto representa una concepción distinta de sujeto que supera las perspectivas modernas sustentadas en la idea del sujeto como portador de la utopía (Touraine, 1999).

El aporte principal del enfoque de los derechos humanos consiste precisamente en el restablecimiento de la unidad entre sujeto social y sujeto de derecho, que había sido rota tanto por las concepciones realistas que negaron la importancia del derecho en el accionar social, como por las concepciones positivistas e institucionalistas que desvincularon al titular del derecho, de su construcción social. Al reconstituir tal unidad, se reconoce que las relaciones de poder no se encuentran concentradas únicamente en el Estado sino que, como señala Foucault, atraviesan toda la estructura social. Con ello no pretende construir un nuevo tipo de reduccionismo que concibe todas las relaciones sociales como relaciones de poder. Es al contrario, se reconoce la presencia del poder a raíz del predominio de concepciones que establecen una jerarquía social donde no debiera existir más que igualdad.

El restablecimiento de esta unidad permitió varios alcances importantes: 1) entender que el derecho constituye un espacio y marco de lucha social y que los sujetos sociales son al mismo tiempo sujetos que pueden vigilar, exigir y velar por el cumplimiento de los derechos. 2) Comprender que el derecho no solamente constituye una norma legal, sino también, y fundamentalmente, una norma social que debe observarse en todos los ámbitos de la sociedad. 3) Asumir que el sujeto social constituye sobre todo, un sujeto autorreflexivo que debe someter a la crítica permanente la relación con el otro y su participación en todos los espacios sociales. 4) Reconocer que la categoría sujeto es el resultado de un proceso permanente de construcción de la identidad social y personal, que como lo formula la psicología social tiene momentos críticos y está condicionada por los ciclos de vida.

Ello constituye una nueva perspectiva de lo social, que formula una concepción de la democracia que no se limita al sistema político

administrativo sino que se extiende hacia un ejercicio distinto de las instituciones sociales<sup>4</sup> y propone, en consecuencia, una nueva manera de entender la relación Estado sociedad.

En efecto, su aporte consiste en ofrecer una nueva perspectiva del concepto de igualdad, el cual se abordaba desde los siguientes tres enfoques: 1) el enfoque estructural, referido al acceso a la riqueza social; 2) el enfoque de las oportunidades relacionado con la igualdad de condiciones para el acceso al mercado y 3) el jurídico o formal, vinculado con la igualdad ante la ley. El enfoque de los derechos humanos amplió esta visión jurídica, política y distributiva de la igualdad, postulando el concepto de igualdad social o cultural, que el producto de la relación entre la noción de igualdad y el valor de la libertad. Se suma, de este modo, a estos tres el concepto de igualdad social o cultural, aludiendo al reconocimiento del sujeto social como una persona activa con capacidad para autorreflexionar e incidir en todos los ámbitos sociales.

Para el enfoque de los derechos humanos el logro de estos cuatro tipos de igualdad no puede ser alcanzado si no se configura al mismo tiempo el sujeto social y jurídicamente. Por esta razón, hacer una realidad el 2 y el 3 requiere de una ciudadanía activa y de un sistema político y sociocultural que garantice esta proactividad del sujeto de derecho. Es por ello que la construcción de la igualdad está vinculada estrictamente con el desarrollo de la ciudadanía activa. Es un enfoque holístico, integral, en virtud de que los derechos humanos son universales, indivisibles e integrales. Los derechos políticos fundamentales reconocieron el estatuto de ciudadanía de toda la población, particularmente en las sociedades donde la modernidad caló profunda y ampliamente. El reconocimiento de los derechos sociales implicó la aceptación de que la ciudadanía política es incompleta si no se tiene el acceso a los bienes y servicios necesarios para acceder al mercado en condiciones idénticas que le proporcionen una

calidad de vida. La complementariedad del reconocimiento de ambos tipos de derechos configuró el Estado Social de Derecho, que en algunos países, particularmente, en Europa Occidental alcanzó el pleno desarrollo. Finalmente, el reconocimiento de los derechos de autonomía y de libertad de todos sujetos específicos implica la ciudadanía cultural. Esto amplió el concepto de ciudadanía, ya que estableció la igualdad jurídica para todas las personas que conforman la sociedad, sin importar el sexo, la edad, el origen étnico o social, creando la necesidad de establecer un conjunto de reglas dirigidas a favorecer de manera especial aquellos sectores que históricamente han sido excluidos del ejercicio pleno de sus derechos. El reconocimiento de la igualdad jurídica para todas las personas tiene connotaciones políticas y morales de gran envergadura, pues formalmente acaba con las jerarquías impuestas por las culturas políticas excluyentes y plantea el ejercicio de la libertad en todos los ámbitos. Conceptos como la igualdad, el bienestar y la libertad, concebidos de manera separada por parte de los socialistas y los liberales, respectivamente, son vistos ahora como parte constitutiva de una misma realidad socioeconómica y cultural<sup>5</sup>.

Con ello contribuye a tematizar la democracia en ámbitos que hasta ahora habían sido considerados como parte del mundo privado, lugar donde según las concepciones políticas tradicionales no gobierna la libertad ni está sometido a las reglas de acatamiento colectivo (Arendt, 1993) y coadyuva a revisar en el mundo de lo público las concepciones de autoridad basadas en una jerarquía social que en la práctica niega a los sujetos de derechos. La política desde esta perspectiva se descentraliza y se enfoca hacia el cuestionamiento de la autoridad como medio para legitimar y sancionar el poder y la jerarquía social.

El reconocimiento legal de los derechos es necesario pero no suficiente, se requiere de la aceptación social para que sea

4 Se refiere a concepciones patriarcales o adultocentristas de la familia, el matrimonio o la sexualidad y a percepciones jerárquicas de la escuela o de la clínica.

5 Seguidores de diferentes corrientes tienden a coincidir que la libertad, la igualdad y la justicia son factores indispensables del bienestar de las personas (Véase Sen, 1999, Mouffe, 1999).

pleno. La lucha por la igualdad, en consecuencia, no se limita exclusivamente a los ámbitos político-formales, sino que se extiende también en los mundos privados. Con ello, los conceptos de lo público y de lo privado se modifican y se redefinen los tradicionales conceptos de paternidad, maternidad, matrimonio, familia, es decir, todas aquellas instituciones sustentadas en jerarquías de poder.

El cumplimiento de los derechos deviene por lo tanto en una responsabilidad de todas las personas y organizaciones sociales. El ejercicio de estos requiere de un sujeto activo y por lo tanto de una nueva ciudadanía que trascienda los aspectos formales y se convierta en una ciudadanía cultural, política y social al mismo tiempo. La persona humana colectiva o individualmente se transforma, de este modo, en un sujeto en sentido pleno, que construye conscientemente su identidad personal al mismo tiempo que su identidad social. Es decir, el “yo” y el “mi” concomitantemente. Se trata de construir una democracia participativa y global, al mismo tiempo que democracias, ya que este enfoque nos obliga a hablar de “sistemas políticos”, pues en cada unidad social (familia, comunidad, escuela) pervive una trama de poder expresada en un conjunto de reglas, que deben ser vigiladas para garantizar los derechos.

### III. POLÍTICA PÚBLICA, CIUDADANÍA Y EL ENFOQUE DE LOS DERECHOS HUMANOS

La política pública interpreta y procesa explícita y participativamente las demandas tácticas y manifiestas de la sociedad, incorporándolas en la esfera estatal y en la dinámica de la política (racionaliza la acción social). Es un instrumento por excelencia de aplicación de los enunciados jurídico y político-institucionales pactados por la sociedad. El reconocimiento jurídico o especificación de los derechos ha devenido en un factor de especificación de estas políticas públicas, visibilizando intereses que anteriormente se ocultaban tras de categorías homogéneas de lo social, y constituyéndose en espacios vitales para el reconocimiento y desarrollo de las ciudadanías. Esto no sólo ha fortalecido la presencia del Estado en la atención de

problemáticas muy específicas, sino que, además, ha provocado una diáspora social e institucional, que construye una mixtura de enfoques y estructuras institucionales.

Como consecuencia, las políticas públicas han venido abandonando poco a poco los criterios de homogeneidad para irse acercando a concepciones cada vez más amplias y diversas, que no se limitan como ocurría antes a complementar el precio de la fuerza de trabajo, sino que interviene en los procesos sociales complementarios al desenvolvimiento de la reproducción de la fuerza de trabajo activa y en la atención de los procesos de desincorporación de la misma. De ahí que estas políticas públicas adquieran de una manera más clara y definitiva el carácter de políticas de integración social, lo cual conduce a que se tornen mucho más complejas y diferenciadas, al mismo tiempo que requieren ser más integrales e integradas.

Este nivel de complejidad técnica y política, que pareciera estar llevando al Estado a grados de “ingobernabilidad institucional”, se expresa en la multiplicación y la superposición de programas y proyectos, en la focalización o especificación territorial o social de la atención, y en la pérdida de la globalidad de “la cuestión social”. Además, se está produciendo una dinámica de competencia de recursos, en un contexto de mayor escasez, que sobrepolitiza todavía más la dinámica estatal, estimulando los viejos y enraizados vicios del clientelismo político. Es realmente una paradoja, ya que la política gubernamental se ensancha y diversifica para “incluir” a los excluidos pero en ese afán pierde capacidad operativa y política de respuesta, provocando el efecto contrario: descontento y desestabilización social. Lo que demuestra que los Estados latinoamericanos requieren desarrollar mayores capacidades para asumir tales desafíos<sup>6</sup>.

6 Ello justifica la asistencia técnica de los organismos del Sistema de Naciones Unidas y otros organismos de cooperación internacional y advierte la importancia de que esta asistencia involucre el desarrollo de redes de intercambio, pues las experiencias son tan novedosas y los desafíos tan extraordinarios que la cooperación horizontal puede contribuir a que se disminuyan los costos de reconversión tecnológica de estas políticas.

En el otro frente, el de los movimientos sociales, la exacerbada pluralidad de intereses que ha implicado la especificación de los derechos, también está ocasionando una enorme dispersión social, que limita la capacidad de estos sectores para articularse en torno a un proyecto hegemónico. Algunas autoras como Chantal Mouffe señalan la importancia de propiciar equivalencias democráticas que permitan ir construyendo un discurso común en la diferencia. Otros se refieren a la necesidad de retomar desde el Estado la coordinación entre los movimientos sociales, para evitar que la dispersión haga sucumbir los esfuerzos de voluntad colectiva destinados a construir una democracia social que se sustente en el reconocimiento de la diversidad (Habermas, 1999). Algunas consecuencias de esta “descoordinación” política para dichos movimientos son las siguientes: 1) Pérdida de poder de influencia en las políticas públicas, ya que las negociaciones se realizan de manera diferenciada. 2) Descoordinación social y política en la formulación de sus propuestas de implementación del enfoque de derechos, lo cual limita sensiblemente una concepción global de este. 3) Competencia por recursos e influencias políticas, que disminuye el grado de éxito de tales movimientos. 4) Desarrollan enfoques parciales que tienden a reproducir un nuevo tipo de sectorialización de las políticas.

Este proceso de “dispersión social e institucional”, obliga a la revisión de los enfoques de reforma institucional planteados hasta ahora por el neoliberalismo y el neoestructuralismo. Se requieren cambios que desarrollen acciones que vayan más allá de un programa de obtención de mayor eficiencia en la gestión pública o del fortalecimiento de la capacidad institucional y se propongan el desafío de construir visiones más integrales y desafiantes para la sociedad, propiciando redes de responsabilidad institucional y social que articulen de manera racional la gestión del Estado, la iniciativa local y la responsabilidad individual. Esto implica una nueva relación Estado sociedad civil, en la cual se cancelen las jerarquías y se construyan nuevas formas de cooperación vertical y horizontal. Para ello es necesario comprender que la reforma de la

institucionalidad gubernamental debe estar enfocada hacia el impulso de una reforma de la institucionalidad social, que propicie la reconstrucción del tejido roto, impulsando mecanismos que desarrollen redes sociales basadas en sistemas cooperativos (Messner, 1999). Se trata en definitiva, tal y como señala Norbert Lechner en relación con la reforma del Estado, de trascender el enfoque restringido que pone énfasis en la coordinación funcional y abordar concomitantemente el tema de la coordinación social, pues de otro modo, estaríamos construyendo “una modernización sin modernidad” (Lechner, 1999).

Una de las grandes deficiencias que padece América Latina, señaladas por la mayoría de expertos y organismos de cooperación, es la ausencia de políticas públicas o también denominadas políticas de Estado (CEPAL, 2000). Se infiere la necesidad de desarrollar un Estado basado en la participación activa de la ciudadanía, tanto en el proceso de identificación de problemas cuanto en su resolución. Esto implica un concepto amplio que configura una equivalencia entre lo estatal y lo público, entendiendo el Estado como una relación social y no simplemente como un aparato<sup>7</sup>. El enfoque de los derechos humanos va más allá de esta prognosis: postula que una política estatal con enfoque de los derechos humanos requiere algo más que una visión de largo plazo y con carácter participativo.

A continuación se exponen algunos de los requisitos más importantes que debieran ser tomados en consideración para formular una política pública con enfoque de derechos:

---

7 El Estado constituye una relación social fundada en el poder, su representación de la sociedad expresa una determinada correlación de fuerzas sociales y políticas. Un Estado representativo es aquel que intenta manifestar el interés general, aún cuando este pase por el tamiz de los intereses particulares que han logrado la hegemonía. La dinámica del Estado es, por naturaleza, conflictiva y contradictoria, ya que se debate entre los intereses generales, que deben construirse de manera cotidiana, y los intereses particulares. Esto significa que el reconocimiento, la atención, la promoción y la protección de los derechos humanos es un asunto que se encuentra atravesado por la política y consecuentemente por las correlaciones de fuerza existentes en la sociedad.



Una primera condición consiste en alcanzar un respaldo jurídico en el cual se explicita el reconocimiento de los derechos específicos del grupo de personas que lo demandan, se establezcan mecanismos pertinentes de exigibilidad y las regulaciones necesarias para garantizar la obligatoriedad de la ley. El derecho expresa más que una voluntad política, manifiesta una toma de posición ética sobre la inclusión social de los grupos demandantes.

Una segunda condición es que esta política debe tener una cobertura universal, ya que los derechos humanos son un reconocimiento universal de acceso a ciertos bienes y servicios, tratos y garantías de protección. Las políticas selectivas establecidas deben de estar orientadas a fortalecer la equidad, como un instrumento que permita garantizar dicha universalidad, es decir, la inclusión de todas las personas sin ningún tipo de discriminación.

Una tercera condición es que debe incorporar de manera explícita y diáfana mecanismos que garanticen la participación activa de las personas individual u organizadamente. No es suficiente que participen, deben crearse los mecanismos para asegurar que esta participación sea calificada y no corporativa.

Una cuarta condición consiste en que debe propiciar de manera manifiesta una serie de mecanismos de carácter técnico, político y cultural dirigidos a la atención, promoción y protección de tales derechos. Debe garantizarse una discusión epistemológica permanente que someta cada uno de los actos, mecanismos y estrategias de intervención a la evaluación, con el objeto de que se resguarde el principio de que la persona humana se encuentra por encima de cualquier consideración técnica o política.

La política pública con enfoque de derechos va más allá de lo estatal así como amplía lo público fuera de los límites que establece el sistema político-administrativo formal. Su implementación tiene como imperativo organizar y orientar las acciones que realizan los diversos sectores sociales involucrados (las personas, de

las comunidades, de los sectores empresariales, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales) en redes que articulen lo local y lo nacional, lo privado y lo público en torno a la efectiva observancia de los principios éticos y morales que respaldan los derechos humanos.

El objetivo de esta política pública es el fortalecimiento de un *Estado social de derecho* y de una *sociedad de derecho*<sup>8</sup>, a la vez. Con este enfoque se rompe la visión estadocéntrica y se interpreta al Estado tan solo como un medio que puede ofrecer un marco que ordene la sociedad y la organice en torno a principios colectivos de acción. El programa de implementación de derechos requiere de un Estado social de derecho, de una sociedad tolerante y de personas pro activas y organizadas en función de un concepto de bienestar, entendido como la combinación de valores de tolerancia y de reconocimiento recíproco y de la existencia de condiciones para garantizar una calidad de vida (Sen, 1996).

Desarrollar de manera explícita esta complementariedad entre *estado, sociedad y persona* es la tarea de la nueva política pública. Esto implica la construcción o reconstrucción de la institucionalidad social y el impulso de una reforma institucional que incorpore sistemáticamente entre sus responsabilidades el desarrollo de actividades tendientes a construir una cultura basada en el reconocimiento recíproco y la solidaridad social.

### 3.1. LA REFORMA DE LA POLÍTICA PÚBLICA

La discusión sobre reforma del Estado durante los dos o tres decenios precedentes se centró en los temas del tamaño, las funciones y la pertinencia de la intervención del Estado. Muchos enfoques tendieron a confundir al Estado con su aparato<sup>9</sup>. Para el enfoque de los

8 Como se señaló anteriormente, para la construcción de la ciudadanía es tan importante el reconocimiento legal y político-institucional, como el reconocimiento social.

9 Sin embargo, hoy pareciera haber consenso, aún en los detractores más conspicuos, en que el Estado debe cumplir con funciones de regulación de la acción social al menos hasta cierto límite.

derechos humanos Estado, mercado y sociedad son ámbitos sociales de constitución del derecho y pueden articularse operativamente en torno al desarrollo de compromisos sostenibles sobre una base ética común. Existen algunos ejemplos demostrativos en el campo de la protección de los derechos de la niñez y de la adolescencia, como, las iniciativas desarrolladas en algunos estados de Brasil de cara a la erradicación del trabajo infantil o el Programa “*El cambio está en tus manos*” promovido por UNICEF Costa Rica en el que se desarrolla una alianza con el sector hotelero para recaudar fondos y divulgar los derechos de la niñez en procura de acabar con el flagelo de la explotación sexual comercial.

La reforma, desde esta perspectiva, debe satisfacer desafíos en al menos, los siguientes tres órdenes:

- modificaciones en la estructuración y el papel del Estado de cara al desarrollo de una ciudadanía activa
- revisión de los fundamentos e instrumentos de la política pública a la luz de los principios éticos y morales de los derechos humanos
- transformaciones culturales en la sociedad orientadas a internalizar los valores y las normas basadas en el reconocimiento de los derechos humanos en las prácticas e instituciones sociales.

### 3.1.1. LA ESTRUCTURACIÓN DE UN NUEVO ESTADO SOCIAL DE DERECHO

Guillermo O’donnell en un reciente artículo esbozó cinco deficiencias que deben ser corregidas por los países latinoamericanos con el objeto de consolidar un *Estado de derecho*, las cuales paso a citar en términos positivos. En primer término, se encuentra el mejoramiento de las leyes de cara a evitar discriminaciones hacia las mujeres y las minorías y mejorar las garantías procesales para las personas en conflicto con la ley. En segundo término, establece la necesidad de que se cumpla el principio de igualdad jurídica, de modo que se acabe con la impunidad otorgada por los privilegios a perso-

nas con poder. En tercer término, se refiere a la configuración de una burocracia pública “no discrecional” que esté organizada de cara a la ciudadanía. En cuarto término, alude al mejoramiento de los mecanismos de acceso a la justicia y de respeto del “debido proceso”. Finalmente, argumenta a favor de que la legalidad se convierta en un valor que reine en el conjunto de la sociedad y se transforme, como dice Habermas, en un mecanismo que asegure la convivencia social. En este punto específico O’donnell argumenta en favor de la formación de “... un estado legal, es decir, la parte del estado incorporada en un sistema legal, [que] penetra y teje a la sociedad, equipando a un elemento básico de previsibilidad y estabilidad en las relaciones sociales” (O’donnell, 2001:8). Para este autor no es suficiente un Estado gobernado por la ley, es necesario un *Estado democrático de derecho* que sustente prácticas democráticas: defienda las libertades políticas y las garantías de la democracia política, los derechos civiles y establezca un sistema de responsabilidad social y de rendición de cuentas.

La transformación de un sistema legal en una cultura social en favor de la tolerancia, el reconocimiento y el respeto de los derechos de todas las personas, no se consigue con la simple aprobación formal de leyes, es necesario un Estado activo que fomente abiertamente una nueva moral centrada en la persona humana, garantice la aplicación de las leyes y promueva un compromiso social sustentado en el derecho. Así como, que contribuya con la generación de espacios para desarrollar un movimiento social fuerte con capacidad de exigibilidad.

En virtud de la aplicación del “principio de la diferencia”<sup>10</sup>, la especificación de los derechos le ha venido asignando al Estado una responsabilidad especialmente activa en el seguimiento, promoción y aplicación de los derechos. Esto tiene implicaciones importantes para la reforma del Estado, pues debe propiciar un nuevo *modelo de Estado*, orientado a coadyuvar con el impulso de una igualdad de nuevo tipo, en la que se conjuga la libertad y el desarrollo del bienestar.

10 Véase, los aportes realizados por Rawls con respecto a la construcción de una teoría de la justicia fundada en los derechos.

A diferencia del viejo *Estado social*, este es un Estado dirigido a construir al mismo tiempo una ciudadanía política (sujeto de derecho), una ciudadanía social (acceso a un mejoramiento en la calidad de vida) y una ciudadanía cultural (reconocimiento como sujeto social). En América Latina, los déficit existentes en la construcción de los dos primeros tipos de ciudadanía, obliga a que la actual reforma del Estado deba desarrollarse al mismo tiempo que se impulsa una reforma cultural. Ello en condiciones económicas y sociales adversas y bajo la fuerte presión política y económica que viven los *estados nacionales* por parte del proceso de globalización.

Una reforma de “el Estado” en estos términos encuentra obstáculos en los poderes políticos e ideológicos enquistados social e institucionalmente. Uno de ellos es la cultura patriarcal, la cual ha sido ampliamente estudiada por las personas estudiosas del género y que se encuentra sedimentada en las estructuras del Estado y de la sociedad. Otro es la cultura positivista del experto, que no sólo ha desarrollado un concepto burocrático de política que en lugar de potenciar y proteger al sujeto lo ha negado, sino que ha construido una visión del mundo que niega la totalidad e impide que la racionalización de la acción social adquiera un carácter integral e integrado. Estos se conjugan a su vez con las perspectivas tradicionales de carácter patrimonialista que levantan la bandera fundamentalista de una moral sustentada en la religión<sup>11</sup>. Estos poderes han entronizado la idea de una jerarquía social en el Estado, que impide que las reformas vayan más allá de ciertos límites. Además, se localizan el conjunto de intereses corporativos anclados en las instituciones de bienestar y asistencia social, los cuales han transformado a las concepciones asistenciales del pasado en fundamentaciones ideológicas de poderes políticos, que tienen una importante influencia institucional y obstaculizan cualquier esfuerzo de reforma que reenfoque el

Estado hacia el cumplimiento de los derechos humanos. Más aún, estos mismos poderes proponen sus propias perspectivas de reforma, en las cuales se pierde de vista la construcción de un interés general y el fortalecimiento de la ciudadanía como el *leitmotiv* del Estado.

Por esta razón, es primordial promover estrategias de institucionalización de mecanismos de rendición de cuentas, eliminación del secretismo y fórmulas de cogestión social. En los últimos años se han desarrollado un conjunto de instrumentos<sup>12</sup> que ha permitido una argumentación reflexiva y la movilización social en torno al fortalecimiento de la transparencia política y de la expansión del espacio público, con el objeto de ejercer controles sobre la clase política, las instituciones del Estado y en general la actuación de la ciudadanía<sup>13</sup>. Las universidades, las organizaciones no gubernamentales, los organismos de cooperación internacional y los medios de comunicación colectiva<sup>14</sup> se han involucrado activamente en la producción de informes, índices y sondeos de opinión que están obligando a

11 Por ejemplo, en Costa Rica sectores conservadores afiliados a grupos religiosos han impedido sistemáticamente la adopción de una política pública en el campo de la salud sexual y reproductiva. Igualmente ocurre en Guatemala, donde el Código de la Niñez y de la Adolescencia ha recibido una fuerte oposición de los sectores más tradicionales.

12 Un análisis de los alcances y desafíos de estos instrumentos en el cumplimiento de los derechos de la niñez y de la adolescencia puede consultarse en Guendel y Sorensen, 2000.

13 Algunas iniciativas que han tenido mucho éxito en este campo de la vigilancia del cumplimiento de los derechos humanos son el Latinbarómetro, el cual es un proyecto que opera en toda la región latinoamericana, los informes nacionales de desarrollo humano y las encuestas de opinión que regularmente se están llevando a cabo sobre temas específicos, como niñez, juventud, entre otros. Destacan, en Costa Rica, el proyecto Estado de la Nación en Costa Rica, el cual se ha consolidado como un instrumento de rendición de cuentas cuya influencia en la incorporación de temas en la agenda pública ha venido creciendo, el Estado de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia, primer informe en su género en América Latina, y la Auditoría de la Democracia. En Ecuador, las experiencias muy exitosas de seguimiento a la inversión social con participación de UNICEF y sectores empresariales; y la publicación de un suplemento versado en el tema de los derechos humanos en el diario *El Comercio*, uno de los más influyentes medios de comunicación de esta nación.

14 El fin de la guerra fría y la modernización de la comunicación colectiva ha favorecido a que estos medios contribuyan a desarrollar una opinión pública.

discutir temas y prácticas de índole institucional, social y política, que presentan efectos importantes en la cultura y las percepciones políticas de la opinión pública. Esto ha conducido al desarrollo de nuevas alianzas políticas que han refuncionalizado entidades, que venían teniendo un rol limitado a la producción de tecnologías o de conocimientos dirigidos exclusivamente para expertos. Asimismo, está permitiendo reorientar la cultura del experto en función del desarrollo de un tipo de conocimiento que coadyuva con la ciudadanía activa.

### 3.1.2. LA POLÍTICA PÚBLICA Y SUS INSTRUMENTOS

Las demandas por la especificación de los derechos, están obligando a las instituciones públicas a trascender la asignación “neutra” de activos y a incidir explícita y directamente en la configuración de la identidad de las personas<sup>15</sup>. Se trata de acciones dirigidas a los sujetos para su empoderamiento social, a diferencia de las políticas tradicionales, que se orientan hacia el mejoramiento de los niveles de bienestar de las personas entendidas como beneficiarios de los programas sociales. Estas son políticas que tienen un gran contenido cultural y procuran desarrollar procesos de integración social amalgamados con los derechos humanos. Se ha iniciado, en consecuencia, una fase de “reconversión tecnológica”, orientada a crear prácticas institucionales “conscientes” de los procesos de interacción social, los cuales parecieran estar sometiendo las políticas públicas a una revisión sistemática de contenidos y de estrategias gerenciales<sup>16</sup>. Una premisa básica

de este nuevo enfoque de política consiste en visualizar al Estado como un medio para el desarrollo de la ciudadanía. De este modo, la persona ciudadana deja de concebirse en un objeto pasivo —como ocurría con el concepto de beneficiario— para transformarse en un sujeto del Estado: un sujeto activo<sup>17</sup>. Se trata, en consecuencia, de impulsar una política pública orientada hacia la generación de una cultura de responsabilidad social que configure una ciudadanía activa, capaz de desarrollar nuevos tipos de solidaridad.

Para lograr este propósito, se localiza un movimiento político que está exigiendo incorporar en un lugar preferencial de la agenda pública el tema de la planificación y la gerencia social democrática, es decir, la gerencia fundada en la teoría del empoderamiento del sujeto<sup>18</sup>. Esto no significa más que el impulso de una redefinición de la gestión pública en función de la real participación de las personas y de las comunidades en la toma de decisiones, es decir, la ampliación de la esfera pública. Se pretende sustituir el control jerárquico característico del Estado burocrático por la coordinación democrática<sup>19</sup>. El nuevo concepto de planificación y

15 Anthony Giddens en el libro *La identidad del yo*, analiza las interrelaciones entre las políticas públicas, la cultura de expertos desarrollada por el *Estado de bienestar* y las identidades de las personas. Asimismo, Lechner en un reciente artículo sobre el desarrollo humano se refiere a las nuevas formas que está adquiriendo la individualidad en el contexto actual y el papel que debe jugar el Estado en el impulso de un enfoque de desarrollo humano que logre compatibilizar esa nueva subjetividad con los desafíos contemporáneos en materia económica.

16 Las mujeres han avanzado significativamente en desarrollar iniciativas transversales en las políticas

públicas que incorporen el enfoque de los derechos de la mujer.

17 Se califica activo en el sentido de que es un sujeto reflexivo. Se puede ser un sujeto, de hecho todas las personas lo son en tanto seres humanos pensantes, pero únicamente algunas adquieren conciencia de su potencial de transformación de la sociedad.

18 Me refiero a los movimientos de defensa de los derechos de la mujer, los movimientos de promoción de los derechos de la niñez, la adolescencia y la juventud, los movimientos indigenistas, los movimientos ecologistas y de otros grupos sociales minoritarios, que están gravitando en la sociedad latinoamericana actual e impulsando nuevas políticas públicas o al menos promoviendo la incorporación de sus intereses específicos en las políticas públicas tradicionales.

19 De acuerdo con Eduardo Bustelo el paradigma vertical ha venido evolucionando hacia otro pluralista “en donde se reconoce ya no solo al Estado, sino también al sector privado, al sector gubernamental y una variedad de formas asociativas formales”. “En este modelo, todos aprenden, por lo tanto, todos analizan, todos coordinan y todos controlan. Un

gerencia social democrática se refiere, más bien, a la generación y coordinación de redes sociales que contribuyan a reconstituir un tejido social y familiar en proceso de descomposición. Se trata de una sinergia entre redes estatales y societales, y al mismo tiempo entre cada una de ellas, ya que la coordinación debe ser funcional y social a la vez, sobre todo en una región donde la presencia de un Estado concertador y rector deviene estratégico para configurar una política de bienestar.

El imperativo primordial de la planificación y gerencia consiste entonces en alcanzar una movilización social consciente de la ciudadanía. Esto quiere decir: de los órganos técnicos (ONGs) y representativos de la sociedad civil, las organizaciones comunitarias y las personas mismas. Se trata de propiciar convergencias reales entre la responsabilidad del Estado, la responsabilidad de la persona y la de la sociedad. Con relación al establecimiento de esta cultura de la participación Giddens afirma que no debiera haber derechos sin responsabilidades, aludiendo a que el derecho conduce inexorablemente a la responsabilidad. La historia muestra que no hay derecho que no adquiera vigencia sin que los titulares no asuman una actitud activa. Esto es lo que los juristas califican como exigibilidad. A diferencia del pasado, cuando el punto de vista de la ciudadanía era importante tan solo como un medio para legitimar socialmente la acción del Estado, en las políticas públicas basadas en el enfoque de los derechos humanos, la incorporación de los valores de la participación activa en la ciudadanía debe ocupar un lugar preferencial en los planes operativos de las instituciones públicas<sup>20</sup>, ya

---

planificador social se mueve en este mundo pluriactoral. En el nivel organizativo, el rol del planificador es entender “los espacios blancos” de un organigrama y que escapa a las definiciones organizativas formales, enlazar las distintas unidades en operación, captar los flujos de información, interpretar expectativas, diseñar y legitimar entre las partes los contenidos. A nivel de la práctica promover coaliciones y redes, de plasmar unidades precarias de acción y contenido, con el propósito de lograr objetivos predeterminados” (Bustelo, 1996:28).

20 Una perspectiva no jerarquizada del Estado entendería que Estado y Sociedad configuran dos redes

que las personas, las organizaciones y las familias se constituyen necesariamente en ejecutoras de proyectos y programas. Esto implica un paso adelante con respecto a las posturas progresistas que la gestión democrática del Estado implica únicamente incorporar la participación social en las actividades de planificación institucional. Recordemos que la actividad estatal se entendía exclusivamente como un suplemento del mercado, y, por lo tanto, esta participación se concebía básicamente como una coordinación funcional con la sociedad. El enfoque de los derechos humanos plantea una intervención del Estado no enfocada únicamente hacia el complemento del mercado, tal y como ocurría antes, sino dirigida a crear una nueva cultura de la integración social, basada en el reconocimiento recíproco.

“Las patologías sociales”<sup>21</sup> más que disfuncionalidades son concebidas, desde esta perspectiva, como violaciones a los derechos individuales o colectivos, razón por la cual su tratamiento exige el desarrollo de una nueva manera de relacionamiento entre las personas en los diferentes mundos sociales (mundo del

---

con propósitos idénticos aunque con funciones diferenciadas.

21 Las patologías sociales que hoy en día conocemos no se comparan con las existentes hace treinta años o más. La mortalidad infantil podía reducirse simplemente incorporando la tecnología de las sales de rehidratación oral o universalizando las inmunizaciones, mientras que fenómenos como la explotación sexual comercial, el abuso sexual, la violencia doméstica o el trabajo temprano requieren de “intervenciones” complejas que tienen que considerar a la familia, a las organizaciones sociales y empresariales, a las personas mismas y a las diferentes agencias estatales de manera concomitante. Por ejemplo, la pobreza provoca hoy día síntomas de descomposición social que se expresan en una mayor inseguridad ciudadana, en fenómenos de violencia social, abuso sexual, entre otros, que no pueden ser superados con un subsidio. Además, muchas de estas problemáticas sociales que se le asignaban a los pobres tienen también una incidencia en sectores medios y altos, lo cual prácticamente extiende la población objetivo de muchos de los programas sociales. Estamos tratando problemas “complejos” que requieren atenciones “complejas”, que involucran aspectos relacionados con la identidad de las personas.

trabajo, mundo familiar, mundo comunitario) de modo que, como señala Giddens (1999) se fortalezca la confianza básica y la identidad del “yo”. Desarrollar sentimientos y actitudes de intolerancia hacia estas “patologías sociales” en las personas y en las comunidades, que se traduzcan en prácticas cotidianas requiere de estrategias de intervención complejas que articulen los aspectos comunicacionales y pedagógicos y establezcan mecanismos que garanticen la participación social activa. La erradicación de la violencia doméstica, por ejemplo, obliga a que las personas incorporen nuevos patrones de comportamiento social, para lo cual es necesario una participación activa de las redes comunitarias, que contribuyan con la visibilización del fenómeno, un cambio cultural de las familias y una acción del Estado en la creación y aplicación de leyes de protección que garanticen a las víctimas seguridad jurídica y social y, por otro lado, propicien garantías procesales a los “supuestos” victimarios que eviten juzgamientos *a priori*, sobre todo considerando la naturaleza subjetiva que tiene la situación social que se está atendiendo.

La acción institucional no puede, ni debe concebirse como un nuevo aparato curativo, a imagen y semejanza del sistema hospitalario. La patología no debiera constituirse en la razón del derecho, pues se estaría reduciendo este a una actividad meramente punitiva. Por el contrario, el sistema institucional y legal tiene que estar orientado a crear un sistema de reglas, controles y motivaciones que permitan la internalización del reconocimiento recíproco y evite el surgimiento de la violación del derecho. Es un sistema de convivencia social y debe operarse como tal.

Es en el nivel de lo local y de lo regional donde este espacio de encuentro entre una comunidad interesada por atender sus problemas inmediatos y mediatos y un Estado organizador de la integración social, adquiere el carácter de convergencia de redes constituidas para alcanzar un propósito común. El enfoque de la política local o regional como un sistema real coadyuva a esta idea, propiciando estructuras mixtas de coordinación social y funcional. Una localidad con una participación social muy activa pero sin un complemento institucional no

permite un gobierno democrático, ya que la dimensión colectiva del derecho se encuentra ausente, por otra parte una localidad con una institucionalidad fuerte pero con ausentes o débiles estructuras de participación comunitaria asegura una gestión social del territorio, pero sin tomar en consideración las necesidades o las imágenes de la comunidad.

Una política pública dirigida primordialmente a garantizar la ciudadanía y por lo tanto a potenciar el sujeto en el proceso de integración social, es una actividad por definición integral e integrada, pues está dirigida a un sujeto que constituye en sí mismo una unidad biológica, social y mental. Las políticas estatales han perdido de vista este *leitmotiv*, razón por la cual se han definido con arreglo a las concepciones fragmentadas y formalizadas fundamentadas en una razón instrumental que olvidó a la persona humana como el sujeto del desarrollo social. Esta es una de las causas que han conducido a que se haya levantado un aparato de estado, autorreferenciado y diferenciado, que perdió la visión de conjunto y no ha sabido implementar mecanismos de coordinación funcional. Un ejemplo de esta desintegración funcional existente es la separación que presenta la política que atiende el crecimiento económico y la política que tradicionalmente ha atendido la integración social. Como lo ha señalado recientemente la Comisión Económica para América Latina.

La formulación e integralidad de la política social enfrenta grandes dificultades que se originan en los conflictos entre lo deseable y lo posible, entre objetivos sociales y económicos, entre prioridades intertemporales, y entre óptimos sociales y eficiencia microeconómica. Esto hace que la política social sea, ante todo, un tema esencial y simultáneamente político y económico (Ocampo, 2000, p:80).

La política de inversión pública en América Latina, salvo excepciones calificadas, no le ha otorgado la atención que se merece a las prioridades de inversión social de largo plazo. Los criterios de estabilidad macroeconómica han sobrestimado el equilibrio fiscal sobre

cualquier otra medida, de ahí que la política social se haya visualizado más como un costo que como una inversión para el desarrollo humano. Esto contrasta con investigaciones comparativas que han correlacionado niveles de acervo de capital social y niveles de desarrollo económico entre distintos países y experiencias locales con un nivel significativo de integración social, confianza básica y desarrollo de la cultura de respeto de los derechos humanos, las cuales han concluido que esta política ha sido factor primordial de crecimiento económico y sobre todo de desarrollo humano (Kliksberg, 2000).

El desarrollo de una visión integrada de la política pública, implica el impulso de una acción mancomunada de las instituciones públicas y privadas, que posibilite una política social, económica y judicial de carácter integral. La sociedad es un sistema de responsabilidad social, su carácter interdependiente e interactivo propicia la configuración de redes. Precisamente, la tarea de la política pública consiste en evitar que ese tejido social se rompa, fortaleciendo y orientando estas redes hacia propósitos comunes centrados en garantizar el bienestar integral de la persona.

La construcción de conceptos y mecanismos organizacionales que operacionalicen esta idea de articular las diferentes iniciativas privadas, gubernamentales y locales en una estrategia global, resulta una exigencia en las condiciones actuales. En el campo de niñez y adolescencia se ha avanzado en esta materia con la formulación del concepto de *sistema de protección integral*, el cual constituye una idea que permite visualizar la organización institucional y social de un modo integrado. La política pública consistiría en el resultado de este accionar sistémico y no provendría únicamente del modo como el Estado interpreta las demandas, pues también reflejaría el pensamiento de los órganos de representación de la sociedad civil, lo cual posibilita el desarrollo de políticas públicas pluralistas. La visión sistémica crea un ámbito de coordinación entre los subsistemas que compone la política pública: el subsistema de administración de la justicia, el subsistema de política social y el subsistema de representación social, estableciendo vinculaciones sociales y funcionales entre lo estatal, lo gubernamental, lo

público y lo privado en los niveles de lo local y de lo nacional. Cada ámbito tiene una funcionalidad, lo estatal propicia el espacio institucional para desarrollar acuerdos y compromisos sociales en torno al cumplimiento de los derechos humanos, articulando lo local con lo nacional. Lo gubernamental moviliza de manera coordinada los sectores institucionales, aplicando políticas institucionales<sup>22</sup>. Lo público amplía las responsabilidades sociales más allá de las fronteras del sistema político-administrativo formal, integrando instancias de promoción y defensa de los derechos humanos situados en la sociedad civil, involucrando activamente a la comunidad en la promoción y protección de los derechos de las personas, particularmente de los grupos de mayor vulnerabilidad. Y lo privado impone responsabilidades a sectores privados como las familias y las empresas en la formulación y aplicación de las políticas públicas.

Esto conduce a un concepto de reforma que va más allá del mejoramiento de la gestión, tal y como está ocurriendo en algunos sectores como el de salud<sup>23</sup>, y propicia diálogos sistemáticos entre cada una de los ámbitos funcionales, de modo que se supere “el autorreferenciamiento”. Algunas de las problemáticas sociales de hoy exigen esta integración funcional de las políticas, aún entre ámbitos que necesitan de suficiente autonomía, como es el caso del “poder judicial”. De nuevo, un ejemplo de ello son las reformas jurídicas e institucionales que en materias de niñez y de adolescencia se están llevando a cabo en América Latina, como seguimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño (*sic*), las cuales tienen como imperativo construir espacios de diálogo entre el sistema de administración de justicia, el sistema de política social y el sistema de política económica. La experiencia que reporta este caso es que ha habido dificultades para traducir institucionalmente las modificaciones que han sufrido

22 En Costa Rica se creó por ley el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia que aglutina a las instituciones de gobierno, ongs, sectores empresariales y laborales.

23 Ana Sojo le llama a este reforma, reforma de gestión.

las leyes. No sólo se han superpuesto programas y proyectos a los que ya existían, inspirados en lo que García Méndez ha denominado la *doctrina de protección irregular*, sino que, además, el avance en la revisión sustantiva de las estrategias y contenidos formulados por los viejos conceptos de política pública de niñez y adolescencia centrados en la asistencia social, ha topado con múltiples obstáculos políticos, culturales y administrativos.

La idea de integralidad, por otra parte, está referida al abordaje de las diferentes dimensiones del sujeto. Se ha avanzado suficientemente en reconocer tanto los aspectos subjetivos como los objetivos vinculados con las necesidades materiales. Ello tiene implicaciones funcionales, pues hay que organizar un Estado y una sociedad que se han conformado para abordar únicamente la parte vinculada con la sobrevivencia de las personas e ineludiblemente obliga a someter a la discusión los instrumentos y contenidos de la política pública. Extrañamente hasta ahora ha existido un divorcio entre los aspectos “formales” de las políticas y de sus estrategias y los contenidos específicos. La sectorialización ha contribuido a ello, los esfuerzos recientes por construir elementos comunes entre los sectores se han limitado la mayoría de las veces a la discusión de la estrategia global, como por ejemplo, la participación social, la descentralización o la focalización de las políticas públicas y se ha descuidado el abordaje global de las estrategias y de los contenidos específicos para atender preventiva o curativamente las problemáticas sociales, las cuales normalmente se quedan en el ámbito restringido de “los superexpertos”. Es indispensable evaluar esas estrategias específicas de la atención de la salud y de la enfermedad, educación y el aprendizaje social, la prevención y atención del riesgo social y la erradicación de la pobreza, preguntándose si están apegadas al cumplimiento de los derechos humanos. La mayoría de las estrategias vigentes se basan en concepciones asistenciales que no incorporan el género, el ciclo de vida y las determinaciones establecidas en las leyes y convenciones aprobadas en materia de los derechos humanos. Esto implica una ardua tarea de diseñar nuevos conceptos, sistemas, modelos de atención y de promoción de servicios y meca-

nismos particulares que incorporen este enfoque y propicien una vinculación nueva entre el estado, la sociedad y la persona.

Para lograr esta “reingeniería social” es necesario partir de una concepción distinta de la realidad social centrada en el sujeto, lo cual implica realizar rupturas epistemológicas con las visiones tradicionales basadas en el adultocentrismo, el patriarcado, etnocentrismo y otras unilateralizaciones perversas de lo social. Esto está obligando a la reconstrucción de los encadenamientos hacia atrás y hacia delante de cada una de las problemáticas sociales, de modo que puedan identificarse “las rutas críticas” y desarrollar un abordaje “reconstructivo” de lo social. Se trata de enfocar de manera integral los planes de acción de las personas, identificando las mejores maneras de incorporar mecanismos y valores que propicien el reconocimiento recíproco —en la dirección que Habermas ha esbozado en la *teoría de la acción comunicativa*— en las redes de integración social. Recordemos que el concepto de inclusión social, tal y como lo ha formulado recientemente CEPAL, alude al fomento de un proceso que permita fortalecer los mecanismos de pertenencia social y cultural de las personas y grupos sociales a las redes que conforman la sociedad. Esta es la dinámica de integración social que es necesario “intervenir”, propiciando formas de relacionamiento que fortalezcan el tejido social.

Esto tiene implicaciones en varios ámbitos de la planificación social: 1) La evaluación y la información, se requiere reestablecer la jerarquía y la naturaleza de las interrelaciones de los factores causales que intervienen en las problemáticas sociales, esto exige revisar las metodologías evaluativas y desarrollar sistemas de alerta y de seguimiento que activen mecanismos públicos para atender dichas patologías e identificar las brechas de cumplimiento de derechos. 2) La gerencia social se ve obligada a revisar aspectos referidos a la organización de los servicios, a los vínculos funcionales entre las instituciones en el diseño e integración de los planes operativos y a la gestión presupuestaria, incorporando el enfoque de derechos. Asimismo, se ve compelida a desarrollar y administrar inteligentemente un sistema de protección integral, orientado a crear redes sociales en el nivel nacional y local



de protección y promoción de derechos, a generar la coordinación funcional entre los órganos técnicos y sociales y desarrollar “síntesis” sistémicas que se traduzcan en políticas públicas basadas en una lógica sustentada en resultados (medidas de carácter obligatorio y que sean verificables). 3) Los modelos de atención deben incorporar el enfoque de los derechos y desarrollar estrategias de comunicación y de movilización social, que generen mecanismos de vigilancia social y de intolerancia activa.

En consecuencia, la nueva política pública debe enfocarse al mismo tiempo hacia los siguientes tres niveles de intervención: 1) el individuo, registrando y atendiendo los casos específicos, ya que las patologías sociales que se dan como resultado de la violación de los derechos son padecidas por personas con nombre y apellido, que requieren de una atención especial. El tejido familiar, en cuanto muchas de estas violaciones se dan en este contexto y es el producto de la disolución de los lazos socioafectivos en su interior. El tejido social que al igual que el anterior sufre un proceso de desmembramiento como resultado de las brechas de cumplimiento existentes en la sociedad, de la presencia de mecanismos de exclusión y de la ausencia de una cultura basada en la justicia. Esto significa la afectación de la subjetividad y de los problemas de sobrevivencia como dos aspectos interrelacionados que deben ser tratados concomitantemente.

Tal y como se expuso en las páginas precedentes, ello obliga a revisar los aspectos funcionales de organización del Estado y su contenido, pues requiere restablecer a la vez la coordinación funcional y social. La idea estadocéntrica no está acorde con esta nueva interpretación de la realidad social ni con la perspectiva de abordaje que ella requiere. Es necesario una idea del Estado que concomitantemente cumpla con varios papeles a la vez, para poder propiciar una política pública que satisfaga estos imperativos. Uno es el papel tradicional de *Estado proveedor*, orientado a prestar asistencia a los afectados por las patologías sociales y a garantizar la realización de ciertos derechos colectivos que la mayoría de las personas no pueden tener acceso por medio del mercado. En segundo término, debe cumplir con el rol de

*Estado promotor*, fomentando nuevos conceptos de organización de la vida social y familiar y generando una movilización social y organizacional que contribuya a otorgarle sostenibilidad a una “solución” que es compartida por la sociedad y el Estado. En último término, debe actuar como *Estado rector y regulador*, coordinando la acción institucional, estableciendo reglas de ejecución obligatoria para que las personas, las comunidades y las organizaciones sociales y empresariales cumplan con los derechos individuales y colectivos y mecanismos de acreditación y vigilancia y definiendo un enfoque de coordinación social, que articule y oriente la acción social colectiva en procura del bienestar. Este nuevo concepto de Estado se expresa en la nueva institucionalidad dirigida a la promoción de los derechos que ha venido surgiendo, y que convive con la vieja institucionalidad sectorial fundada en los enfoques de política pública tradicional, la cual adquiere el carácter de institución de segundo piso, cuya función consiste en velar por la promoción y la aplicación de la ley tanto en el sector público como en el sector privado. Para este tipo de entidad, el cabildeo o la advocación es tan importante como cualquier otro instrumento de política pública, impulsando y articulando la implementación del enfoque de los derechos en el resto del aparato del Estado.

La nueva gerencia social, en este contexto, se encuentra obligada a trascender el viejo concepto de servicio social y avanzar hacia la idea moderna de “la gestión de lo social”. Suzane Dove, siguiendo los enfoques neoinstitucionalistas, ha hecho una distinción entre institución y organización que permite comprender que la conducción del proceso de integración social requiere algo más que el simple establecimiento de dispositivos gubernamentales de carácter asistencial. Para ella:

Ambos conceptos tienen naturalezas totalmente distintas, y requieren procesos mentales diferentes para estudiar, comprender, y cambiarlas. Las organizaciones son componentes del orden social, mientras que las instituciones son ese orden. Las instituciones son entidades abstractas, y su fin es de facilitar los

intercambios entre organizaciones o individuos, permitiéndoles realizar objetivos específicos. Es decir, las instituciones son como reglas del juego que las organizaciones están jugando (Suzane Dove, 2001, p:3).

Es una gerencia social que no puede limitarse, entonces, a “administrar” la organización, sino que está obligada a impulsar la discusión y observancia pública de estas reglas sociales que devienen instituciones y que a fin de cuentas son las políticas públicas mismas, entendiendo estas como la combinación de “la medida gubernamental” y el acuerdo social activo, expresado en reglas y mandatos y en mecanismos de participación. Como ha señalado Kliksberg

... La gerencia no sólo administra recursos, sino que administra políticas (que son más importantes en el funcionamiento de la organización). La gerencia de políticas implica un enfoque estratégico, una visión totalizadora, una perspectiva a largo plazo, etc. Significa, entre otros aspectos, no reprimir la incertidumbre organizacional, sino hacerle frente. (...) La gerencia que maneja políticas, en lugar de mirar hacia atrás, se orienta hacia el futuro con un enfoque heurístico ( Kliksberg, 1989, p: 45).

Adquirir conciencia de esta distinción implica reconocer la diferencia y las articulaciones necesarias entre el Estado y su aparato y entre las funciones del Estado y las funciones de las organizaciones que lo constituyen.

El Estado se encuentra ahora obligado a distribuir bienes y servicios, a promover valores y a establecer y propiciar reglas de convivencia social. En consecuencia, la política pública debe incursionar activamente en la producción y comunicación de la nueva moral que fundamenta los derechos humanos y en el cumplimiento y participación en la constitución de estas reglas. La comunicación social se constituye en consecuencia en una actividad estratégica, ya que esta institucionalidad para que opere debe expresarse en una cultura y, por lo tanto, el impulso del cambio sociocultural deviene en

un objetivo del accionar del Estado. Se trata de que la política cumpla con una función cultural explícita en el abordaje de los procesos de integración social, que vaya más allá de la visión funcional presente en los enfoques tradicionales de comunicación en apoyo a las políticas sociales y se dirija a formular una nueva concepción de la sociedad sustentada en el ideal de un sujeto de derechos socialmente activo.

### 3.2. TRANSFORMACIÓN CULTURAL Y CAPITAL SOCIAL

Estos esfuerzos que poco a poco van fortaleciéndose en las políticas públicas de América Latina parecieran ir propiciando una nueva visión de la política pública social que está obligando a combinar los enfoques de “la racionalización de la política social” promovidos, principalmente por los organismos financieros internacionales, con una perspectiva de “la racionalización del proceso de integración social” que aspira a desarrollar un concepto más amplio del cambio institucional centrado en el impulso de una reforma social y cultural. Abordar el proceso de integración social desde este enfoque orientado a crear redes de solidaridad, formas de organización social basadas en la cooperación y la responsabilidad social, capacidades ciudadanas y el desarrollo de “una moral generalizada” traducida en derechos o normas de conducta interiorizadas<sup>24</sup> implica construir, lo

24 Lechner al respecto señala “Las relaciones de confianza que desarrollan las personas dependen de las oportunidades y las restricciones que ofrece el contexto histórico-social. Cabe suponer que ellas requieren un ambiente de “moral generalizada” en el sentido de normas de conducta interiorizadas. En la medida en que existen tales normas morales compartidas las personas pueden confiar en que un amplio grupo de anónimos compartan su juicio acerca de lo que son acciones buenas y malas, legítimas e ilícitas. Sólo en combinación con una moral generalizada, aplicable más allá del estrecho círculo de conocidos personales, la autonomía individual deviene el motor del desarrollo moderno (Platteau, 1994). La vigencia de tales normas abstractas predispone a la cooperación social. En cambio, un debilitamiento de la moral en tanto normas socialmente vinculantes suele conllevar un debilitamiento de los lazos de confianza y cooperación” (Lechner, 1999: 12-19).

que algunos autores como Bourdieu y Putman han denominado capital social.

La observancia de normas de convivencia social requiere de la construcción de capacidades individuales y colectivas. Esto significa la administración de redes sociales constituidas por sujetos de derechos que han internalizado la corresponsabilidad de la gestión social y en el nivel colectivo el desarrollo de una institucionalidad democrática en la sociedad (sujeto social), que aborde el tema del respeto y del reconocimiento de los derechos humanos como un asunto cultural que debe ser internalizado y vigilado por todas las personas, sin excepciones.

El desarrollo de las capacidades, como señala Sen, se encuentra asociado al incremento de la libertad de bienestar. Este concepto se funda en la idea de la libertad positiva de Isaías Berlín, y consiste precisamente en la preocupación general por un tipo de libertad orientada a garantizar el bienestar de las personas. Para Amartya Sen, el bienestar, a diferencia del enfoque neoclásico que lo define a partir de la optimización de estados mentales (felicidad, deseos, preferencias), se encuentra en función de la calidad de vida de la persona individual o colectivamente. La capacidad se entiende como el conjunto de habilidades de una persona o de una comunidad para alcanzar un buen estado de salud o un nivel de formación adecuada a las oportunidades que ofrece el mercado. La política pública refuerza y expande estas capacidades, mejorando las condiciones de la persona para elegir las mejores opciones, contribuyendo, por lo tanto, a aumentar la libertad (Sen, 1996: 72). Recordemos que para Sen la posibilidad de la elección —libertad negativa— no es suficiente, pues el contexto y las capacidades de las personas restringen de facto la libertad de elección. Esto significa que las personas que tienen acceso a mayores capacidades al mismo tiempo tienen acceso a mejores oportunidades, pues pueden razonar mejor la elección o tener mayores posibilidades de elección. Por esta razón el problema de la justicia social no se encuentra limitado al acceso, es decir, a las oportunidades que ofrece el mercado sino también las capacidades que tienen las personas. En otras palabras, Sen identifica barreras de ingreso al mercado que requieren de “una intervención externa”: la política pública. De ahí

que su concepto de “poder efectivo” como aquel poder colectivo que se interesa por garantizar las mejores condiciones de las personas para el cumplimiento de sus derechos sea superior al concepto neoclásico del “control procedimental”. Conceptos que son equivalentes a las nociones de libertad positiva y negativa, respectivamente, en la terminología de Isaías Berlín.

El concepto de capacidad remite directamente al sujeto, agregando un atributo a los que ya ha definido el constructivismo y las perspectivas relacionales de la política —la autorreflexividad y el carácter relacional de su construcción social como persona activa, los cuales se encuentran en la base del nuevo planteamiento de la ciudadanía—: los instrumentos. No es suficiente para un sujeto la conciencia de su naturaleza autorreflexiva y de su carácter social, es necesario disponer de instrumentos que le permitan incidir con eficacia en “la gestión de lo social”. Esto significa que las políticas públicas deben orientarse, preferentemente, hacia los ámbitos de construcción de capacidades. El desarrollo de las capacidades es un proceso que se realiza tanto desde las comunidades y las personas como desde el Estado, tiene como punto de partida el reconocimiento y el respeto de la autonomía de las personas y de las comunidades en la definición de sus acciones en materia de “gestión de lo social”.

Iniciativas como el fortalecimiento de las políticas locales o el estímulo de la autonomía en los procesos de aprendizaje social o de atención a la salud, devienen en estrategias vitales para el desarrollo de los derechos humanos. La atención de las víctimas de algunas violaciones flagrantes a los derechos como el trabajo infantil, la explotación sexual comercial o la violencia doméstica son vivos ejemplos de la importancia que tiene el desarrollo de las capacidades en las personas y en las comunidades, como un medio para fortalecer las redes de integración social y canalizar adecuadamente acciones de erradicación y prevención de estas prácticas perversas. Las víctimas son sujetos que tienen nombre y apellido y que son localizables, viven en una familia y en una comunidad. Las políticas públicas para la atención de estas “probleáticas” deben incidir directa y explícitamente en el tejido social y familiar, lo cual requiere el

desarrollo de iniciativas que propicien un papel activo de la sociedad, principalmente en el nivel local, desarrollando acciones de vigilancia, prevención o reincorporación de las víctimas (restitución de derechos). Esto implica algo más que “el apoyo funcional” de la comunidad y de la familia, obligando a articularlas en los procesos mismos de formulación y gestión de la política. En este plano comunidad y Estado se funden bajo una misma responsabilidad, estructurándose y reestructurándose en torno al desarrollo de mecanismos de pertenencia e integración social.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- Bobbio, Norberto (1992). *Teoría general del Derecho*, Editorial Temis. SA.
- Bustelo, Eduardo (1996). “Planificación social: del rompe cabezas al “abrecabezas””. En: *Cuadernos de Ciencias Sociales*, nro. 92.
- (1998). “Planificación social: del rompe cabezas al “abrecabezas””. En: *Cuadernos de Ciencias Sociales* nro. 92.
- Bustelo, Eduardo y Minujín, Alberto (1999). *Todos entran*, Bogotá, Colombia, Editorial Santillana.
- Dove, Suzanne (2001). “Las decisiones políticas: instituciones v/s organizaciones”. En: Instituto Internacional de Gobernabilidad, *Colección de Papers*, nro. 7.
- García, Emilio (2000). “Niños y adolescentes como sujetos sociales de derechos y deberes”. Bogotá, 8 de junio de, material mimeografiado.
- Giddens, Anthony (1997). *La identidad del yo*. Editorial Península, Barcelona.
- (1999). *La tercera vía*. Madrid, España: Ed. Santillana.
- Guendel, Ludwig (2001). “La integración social, los derechos humanos y la política social”. San José, Costa Rica, *mimeo*.
- (2001). “Del Estado de derecho a la sociedad de derecho: la construcción de la nueva democracia y de la ciudadanía extendida”. San José, Costa Rica, *mimeo*.
- Guendel, Ludwig; Sorensen, Bente (2000). “Si no se vigilan los derechos difícilmente se cumplen”, *Paper*, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Habermas, Juergen (1998). *Facticidad y validez*. Madrid, España: Ed. Trotta.
- (1999). *La inclusión del otro*, Ed. Paidós, México.
- Kaluf, Cecilia y Mauras Marta, (1998). *Regreso a casa: la familia y las políticas públicas*. UNICEF-Santillana, Colombia.
- Kliksberg, Bernardo (1989). *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*, INAP, Madrid.
- (2001). “Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo”, *Revista de la CEPAL* nro. 73.
- Labastida, Julio (1986). *Los nuevos procesos sociales y la teoría política contemporánea*, Siglo XXI-Instituto de Estudios Sociales de la UNAM, México.
- Laclau, Ernesto (1985). “Tesis acerca de la forma hegemónica de la política”. En Julio Labastida. *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*, México.
- Lechner, Norbert (1977). *La crisis del Estado en América Latina*, El CID Editor.
- (1985). “Aparato de Estado y forma de Estado”. En Julio Labastida *Hegemonía y alternativas políticas en América Latina*, México.
- (1999). “El Estado en el contexto de la modernidad”. En: Lechner, Norbert *et al. Reforma del Estado y coordinación social*, Plaza y Valdes editores, México.

- \_\_\_\_\_ (1990). *Los patios interiores de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, Chile.
- Martín-Baró, Ignacio (1990). *Acción e ideología. Psicología Social desde Centroamérica*. Tomo I, UCA Editores, El Salvador.
- Mayntz, Renate (2000). “Nuevos desafíos de la teoría de la Governance”, *Instituciones y desarrollo* nro. 7, noviembre, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Messner, Dirk (1999). “Del Estado céntrico a la “sociedad de redes”. Nuevas exigencias a la coordinación social”. En: Norbert Lechner *et al. Reforma del Estado y coordinación social*; Plaza y Valdes Editores.
- Mouffe, Chantal (1999). *El retorno de lo político*. España: Ed. Paidós Ibérica, SA.
- O’donnell, Guillermo (2001). “La irrenunciabilidad del Estado de Derecho”, Instituto Internacional de Gobernabilidad, *Edición Especial* nro. 8/9, mayo.
- Ocampo, J. A. Coord. (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, LC/G.2071, Santiago de Chile, CEPAL.
- Rawls, John (2000). “La justicia como equidad, no metafísica”, En: Manuel Rojas, *Antología del curso Estado, género y ciudadanía*, Universidad de Costa Rica.
- Reuben, Sergio (2001). *Política social vínculo entre Estado y sociedad*. UNICEF-FLACSO-Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.
- Sen, Amartya (1996). “Capacidad y bienestar” En: Sen, Amartya y Nussbaum, Martha *La calidad de vida*, Fondo de Cultura Económica, México.
- \_\_\_\_\_ (1998). *Bienestar, justicia y mercado*. Ediciones Paidós, Barcelona.
- Sojo, Ana (2000). “La reforma de gestión: imperativo para elevar la productividad de la política social”. En: Sergio Reuben *Política social vínculo entre Estado y sociedad*. UNICEF-FLACSO-Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.
- \_\_\_\_\_ (2000). “¿Cómo lograr equidad en la reforma del sector salud?” CEPAL, Santiago de Chile, *Mimeo*.
- Touraine, Alain (1997). *¿Podremos vivir juntos? El destino del hombre en la aldea global*, Argentina, Fondo Cultura Económica.

Ludwig Guendel  
Lugugo@hotmail.com  
lguendel@unicefcr.org