

artículos

Transformaciones y dilemas del enfoque de los derechos humanos en el contexto de cambios políticos y sociales de América Latina

Ludwig Guendel*

REFLEXIONA ACERCA DEL ENFOQUE DE LOS DERECHOS HUMANOS EN UN CONTEXTO DE CAMBIO POLÍTICO Y SOCIAL, SUGIRIENDO LA VINCULACIÓN DE TEMAS ESPECÍFICOS CON LOS GRANDES PROBLEMAS DE LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO, EN EL QUE EL ASUNTO DE LA LIBERTAD SEA ENTENDIDA COMO AQUELLA VIRTUD CIUDADANA, EN LA QUE TODOS TIENEN ACCESO A LAS CAPACIDADES NECESARIAS PARA SU EJERCICIO.

PALABRAS CLAVES: POLÍTICAS SOBRE DERECHOS HUMANOS; POLÍTICA GUBERNAMENTAL; POLÍTICA SOCIAL; AMÉRICA LATINA

KEY WORDS: HUMAN RIGHTS POLICY; HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS; SOCIAL POLICY; LATIN AMERICA

Introducción

El propósito del presente documento es reflexionar acerca del

enfoque de los derechos humanos en un contexto de cambio político y social, el que adquirió notoriedad en los últimos quince años en las políticas públicas de América Latina, gracias a las demandas y la exigibilidad de los nuevos movimientos sociales de carácter identitario y a la promoción obtenida por las Agencias del Sistema de Naciones Unidas.

Después de un período inicial en el que predominó la perspectiva

* Doctor en Sociología, Universidad de Berlín, Alemania. Coordinador del Área de Gerencia Social del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y Docente de la Universidad de Costa Rica.
Correo electrónico:
iguendel@icap.ac.cr
luguigo@hotmail.com

Recibido: 27 de marzo del 2014.
Aceptado: 10 de noviembre del 2014.

Ludwig Guendel (2015). Transformaciones y dilemas del enfoque de los derechos humanos en el contexto de cambios políticos y sociales de América Latina.

jurídica, el enfoque de los derechos humanos puso énfasis en los aspectos programáticos y de movilización social en torno a la generación de las políticas públicas. Su adopción contribuyó a la aprobación o modificación de leyes y regulaciones, muchas de las cuales adoptaron estándares internacionales establecidos por la Asamblea General de Naciones Unidas y otros mecanismos regionales como el Pacto de San José, en el caso del continente americano.¹ Se propició la judicialización de la política pública, el diseño de instrumentos de planificación, pro-

gramación y presupuestación. Asimismo se ha fomentado un debate conceptual y público en torno a los enfoques, objetivos y estrategias de estas políticas y el empoderamiento de los sujetos que luchan por su reconocimiento como sujetos de derechos.² En consecuencia, se han sometido al escrutinio arraigados valores y visiones morales que promueven la discriminación por razones culturales y étnicas.

Estas confrontaciones morales han hecho del enfoque de los derechos humanos un tema complejo, pero al mismo tiempo un elemento de vital importancia para los gobiernos. Este enfoque se encuentra íntimamente asociado al concepto de la democracia, ya que se trata de deliberar sobre la libertad como autonomía y como acceso a oportunidades, la igualdad y la participación social de la colectividad y de los individuos con el propósito de racionalizar el poder de grupos sociales e individuos con identidades específicas. Este debate forma parte de la teoría de la democracia, la que hasta muy recientemente visualizó este régimen de gobierno como un mecanismo de participación y de representatividad social igualitaria entre mujeres y hombres, niñez y grupos étnicos y no solamente como expresión de los grandes conglomerados sociales.

Hoy este enfoque permite visibilizar problemáticas políticas e identidades específicas antes diluidas en las concepciones clasistas o sociológicas de la estratificación

-
1. Para una explicación de la formalidad del enfoque de los derechos humanos y su incorporación en la política puede consultarse el artículo de Víctor Abramovich Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo (Abramovich, 2006).
 2. Tal y como señala Abramovich "El enfoque de derechos humanos apunta esencialmente a otorgar ese poder por la vía del reconocimiento de derechos. Una vez introducido este concepto en el contexto de la adopción de políticas, el punto de partida para formular una política ya no es la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades insatisfechas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas para otros y, por consiguiente, al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad. Se procura cambiar así la lógica de la relación entre el Estado -o los prestadores de bienes y servicios-, y los futuros beneficiarios de las políticas. Ya no se trata solo de personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones discrecionales, sino de titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos" (Abramovich, 2006:40).

social predominantes hasta ahora y se discuten estrategias para garantizar la participación de estos grupos sociales en aquellos temas que atañen a identidades, espacios sociales y territorios que determinan su configuración como sujetos. También se analiza cómo y cuánto estos temas concitan la atención pública y el peso que tienen en la agenda pública y en los tradicionales debates socio-económicos y políticos vinculados con las decisiones en torno a cómo se asignan los recursos escasos y se abordan temas de creciente importancia como la política ambiental y la adaptación al cambio climático. Ello ha generado una nueva perspectiva del poder y de la política, capaz de reconocer abiertamente que la regulación social trasciende ámbitos tradicionales y abarca otras esferas de las relaciones sociales vinculadas con la intimidad de las personas, la familia y el rechazo a la discriminación.

Se propone modificar los términos de esas relaciones sociales para plantear un nuevo tipo de convivencia cotidiana en el mundo del trabajo, la familia, la comunidad y en los espacios públicos institucionalizados (la escuela, la clínica, la organización deportiva y la empresa) capaz de garantizar el reconocimiento recíproco. Tematizar el poder desde esta perspectiva significa revisar no solamente la estructuración de la sociedad en su conjunto para modificar la distribución de los recursos y del poder, sino, lo que es más complejo: refundar las instituciones que rigen la sociedad.

A partir de la adopción de estos temas en la agenda pública y de estas políticas surge, en consecuencia, la propuesta de una nueva gestión social que mantiene la confrontación permanente con los antiguos conceptos inspirados en concepciones retrógradas, asistenciales y burocráticas aún muy arraigadas en el Estado y en la sociedad, incluyendo las visiones curativas y victimológicas que continúan desarrollando formas neosistencialistas y autoritarias que fomentan una cultura del desconocimiento social y, últimamente, tratan de pervivir revestidas de un discurso de derechos humanos. Dicha propuesta enfrenta aún serias limitaciones, entre ellas la traducción de un marco conceptual en un conjunto de instrumentos de planificación y programación social. El desafío consiste en cómo estos instrumentos logran expresar esa meta tan difícil de alcanzar por las complejidades y resistencias culturales que encierra.

A pesar de todos estos esfuerzos en el plano jurídico, conceptual e instrumental, ello aún no se expresa en una voluntad política contundente entre las élites para apoyar una reestructuración de las instituciones de bienestar y asistencia social y dotarlas de suficientes recursos para emprender la aplicación de tan desafiantes normativas y concepciones morales sobre lo social. De hecho, una de las características del nuevo Estado Social es la tendencia a procesar todas estas demandas de derechos a través de la aprobación de leyes, sin que ello

materialice en mecanismos y programas sociales fuertes, adecuadamente financiados y con proyección universal. Esto plantea un dilema que tiene efectos en la representación política y en la legitimidad del poder gubernamental: por un lado la canalización de este poder social se torna hoy en un elemento muy importante para satisfacer las demandas de múltiples grupos sociales y lograr su apoyo político, pero al mismo tiempo existen serias limitaciones en la gestión de estos derechos como la distancia entre el discurso estatal y la voluntad para ejercer una regulación eficaz que llevan a que los derechos se mantengan en una retórica, provocando la insatisfacción de la ciudadanía.

Las transformaciones que vive actualmente la región, particularmente Sudamérica, está propiciando un proceso que podría contribuir a que este tipo de derechos humanos alcance ese nivel de significación para construir un nuevo orden social, dado que hay un énfasis marcado en la intervención del Estado como medio para atender el bienestar. Sin embargo, no siempre el nuevo

liderazgo político visualiza estos temas con la misma jerarquía con la que continúan valorando los procesos de modernización económica y social encaminados a atender las tradicionales desigualdades estructurales y el intercambio desigual con los países ricos. Esta distancia explica muchos de los agitados debates y movilizaciones sociales que se encuentran asociados a demandas identitarias insatisfechas o atendidas parcialmente a causa del privilegio de prioridades de carácter productivo.³

Es necesario situar estos temas dentro de estas energías que procuran el cambio y valorarlas como parte de los mismos esfuerzos por realizar dichas transformaciones estructurales, de tal manera que permitan no solo un acceso más democrático a la riqueza y al poder, sino una aspiración a la igualdad y a la equidad planteada por los nuevos aportes de la teoría de los derechos humanos. El ensayo interroga al enfoque acerca de las tensiones, desafíos y dilemas que enfrenta en su implementación, principalmente tomando en cuenta los cambios políticos y sociales que está experimentando América Latina. Se pregunta cómo se incorpora de manera viable y legítima el concepto de justicia fortaleciendo un proceso de institucionalización más incluyente y democrática capaz de satisfacer el cumplimiento de estos derechos específicos sin renunciar a la noción de universalidad que postula el Estado Social.

3. Santiago Ortiz y Fernando Mayorga realizan un análisis muy abarcador de diferentes artículos científicos sobre movimientos sociales en Bolivia y Ecuador que muestran no solo la importancia de estos movimientos sociales en la era postneoliberal sino, al mismo tiempo, las complejidades de los nuevos regímenes para atender estas demandas históricamente insatisfechas. (Ortiz y Mayorga, 2012).

La especificación de los derechos humanos en América Latina: ¿una nueva revolución liberal?

A partir de los años cincuenta el reconocimiento de los derechos políticos y sociales adquirió fuerza institucional. En Europa nacieron, tanto el Estado del Bienestar como los Estados Socialistas, los que contribuyeron a configurar conceptos distintos de democracia social y política, mientras que en Estados Unidos el *New Deal* abrió paso al fortalecimiento de la lucha por la expansión de los derechos civiles y conllevó a que corrientes igualitarias replantearan el individualismo clásico que han caracterizado a las corrientes liberales de esta poderosa nación. Se conjugaron en estas experiencias concepciones particulares de los derechos políticos y sociales, en el primer caso articulando propuestas liberales de corte kantiano y keynesiano, en el segundo socialistas de origen marxista y en el tercer caso conceptos radicales que vincularon la libertad con la igualdad social.

Ello posibilitó a las clases asalariadas un mayor bienestar gracias al acceso universal a la educación,

atención de la salud y a la protección social y generó un profundo debate entre los modelos socialistas y keynesianos. El tema de los derechos específicos planteados con fuerza, principalmente a partir de los años setenta, no solo profundizó la democratización a este acceso a las políticas sociales, sino que demandó el reconocimiento político y cultural de grupos sociales considerados excluidos, propiciando ciudadanía específicas capaces de procesar la diversidad y de fortalecer la universalidad propugnada por el Estado Social.⁴

En Estados Unidos el enfoque de la justicia como equidad de Rawls (Rawls, 1999), fue un ingrediente fundamental para justificar conceptualmente la especificación de los derechos en un contexto capitalista moderno. Él propuso un argumento bastante poderoso: en condiciones de una sociedad capitalista moderna todas las personas deben ejercer la igualdad de oportunidades, para lo cual se requieren ciertas condiciones mínimas necesarias para que los pobres y los grupos excluidos, garanticen el acceso a un conjunto de bienes primarios o básicos a través de una política social activa, selectiva y diferenciada, complementaria a la lógica de las oportunidades promovida desde el mercado. Para este autor, la igualdad debe ser entendida como igualdad de derechos y la justicia como aquella capacidad institucional para incidir equitativamente en las circunstancias (libertad natural) que contribuyen a forjar los talentos y capacidades de las personas (prin-

4. Un amplio y profundo análisis de esta evolución conceptual y política del concepto de democracia y de derechos, tanto en las corrientes socialistas europeas como en el igualitarismo liberal estadounidenses se puede encontrar en el libro *El retorno de lo político: Comunidad, ciudadanía, pluralismo y democracia radical* de Chantal Mouffe. (Mouffe, 1999).

cipio de la diferencia).⁵ Este enfoque se filtró fuertemente en el concepto contemporáneo de los derechos humanos, al punto que es uno de los referentes centrales de toda la arquitectura de la especificación de los derechos humanos impulsada por Naciones Unidas.

En América Latina, a diferencia de Europa y de los Estados Unidos, el debate y la situación de los derechos humanos no solo ha sido distinta, sino compleja y hasta dramática. La construcción de la democracia social y política enfrentó la más absoluta resistencia de parte de las oligarquías y de las burguesías asociadas al capital transnacional, paradójicamente de origen europeo o estadounidense, y, en consecuencia, las políticas públicas dirigidas a reconocer la ciudadanía social siempre han sido esquivas y en muchos casos debieron enfrentar los embates de dictaduras y regímenes militares que no solo restringieron las libertades políticas sino que limitaron aún más el acceso a los servicios de atención social o no le pusieron el empeño necesario. Sin embargo, en los años cincuenta y sesenta se abrieron resquicios y se implantaron las políticas llamadas desarrollistas, inspiradas en las tesis keynesianas, que promovieron un proceso de industrialización y desplegaron una red de servicios sociales de atención, la que a diferencia de Europa careció de una visión

5. Un extenso análisis crítico de la propuesta teórica de Rawls puede localizarse en el libro de Michael Sandel *El liberalismo y los límites de la justicia*. (Sandel, 2000).

universal. Se excluyeron a los pobres del campo y de la ciudad y los indígenas y afro-descendientes, solo fueron reconocidos como campesinos u obreros, ya que la sensibilidad étnico-cultural no fue un tema para el Estado ni para los movimientos sociales. En los países donde la población indígena es mayoritaria o representa un componente importante de la población ello se mezcló con posiciones a todas luces discriminatorias.

Las demandas por el reconocimiento político y cultural de los grupos sociales específicos, también surgidas en la región en los años ochenta, se llevaron a cabo durante dos procesos en cierta medida contradictorios. Por un lado, la democratización y reinstitucionalización de muchas naciones que estaban en manos de regímenes militares y, por otro lado, las políticas de ajuste macroeconómico de corte neoliberal implementadas para atender la crisis de la deuda y recuperar el crecimiento económico, las que privilegiaron políticas selectivas hacia los grupos más pobres, al mismo tiempo que se fortaleció la política de estímulo al sector privado y la liberalización de la economía (Guendel, 2007).

En tal sentido, más que una profundización de la democracia como ocurrió en Europa y Estados Unidos, se sumaron a las luchas históricas de las clases oprimidas por alcanzar la igualdad e implicó, en este contexto, la retematización de la democracia política y social. La demanda por el reconocimiento de los derechos específicos constituyó, en

consecuencia, una nueva oportunidad para diversificar y reconstituir los movimientos sociales, así como reforzar los viejos reclamos por una mayor y mejor distribución de la riqueza y de la propiedad y la ampliación de la democracia y de la institucionalidad social. Pobreza y desconocimiento de los derechos específicos representaron dos caras de una misma moneda, ya que la desigualdad siempre tuvo un rostro de niñez y mujer, sobre todo de origen indígena y afro-descendiente.

Si bien la lucha por estos derechos no se limitó a demandar exclusivamente la superación de la pobreza, ya que como se mencionó anteriormente son temas que atraviesan la estructura social, si contribuyó a reforzar las viejas demandas sociales por alcanzar una sociedad más justa reformulando algunos de los contenidos políticos que los habían organizado. Este es el caso

de los campesinos y obreros de origen indígena, particularmente en las naciones andinas, cuyos referentes culturales se habían disuelto en torno a los movimientos sociales clasistas y que con el surgimiento de los nuevos derechos se plantearon como luchas que reclamaron derechos ancestrales a la cultura y al poder político.⁶ De modo que en estas naciones la desigualdad es histórica y estructural y no han sido suficientes las políticas basadas en el principio de la diferencia y dirigidas a atender inequidades, si al mismo tiempo no se modifican esas variables estructurales basadas en el acceso y el ejercicio democrático y participativo del poder económico y político que generan la desigualdad. Esto explica, en buena parte, el surgimiento de los nuevos regímenes políticos en Sudamérica, que han sido denominados populistas por parte de políticos y científicos sociales conservadores.

6. El movimiento social que llevó al poder a Evo Morales es un buen ejemplo de esta transformación política del movimiento indígena en un instrumento político para la toma del poder del Estado. Otro es el movimiento indígena ecuatoriano, el que fue la base de la victoria electoral de Lucio Gutiérrez, primero, y, posteriormente de la llegada al poder de Rafael Correa. (Ortiz y Mayorga, 2012:15).
7. UNICEF llamó a este proceso como programación con enfoque de derechos, el cual según Urban Johnson articula las preocupaciones deontológicas centradas en el cumplimiento de normas y principios morales y las preocupaciones teleológicas del enfoque del desarrollo humano centrado en el logro de metas sociales. (Johnson). Un análisis más amplio de las implicaciones de este enfoque de programación en la gestión social se puede encontrar en Guendel y Barahona (2005).

El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas

El enfoque de los derechos humanos surgió, en este marco, como un esfuerzo político y jurídico, que posteriormente fue ampliándose a una visión programática⁷ dirigida a incorporar los derechos humanos en las políticas y programas públicos dirigidos a grupos sociales (mujeres, minorías y mayorías étnicas, grupos que han optado sexualmente por orientaciones diferentes a las heterosexuales y la niñez y adolescencia,

entre otros) que no eran considerados explícitamente como sujetos de derechos, aunque muchos de ellos constituían ya beneficiarios de programas y servicios de atención social. Este proceso se inició con la aprobación en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas de una serie de normas internacionales que especificaron los derechos humanos y que han sido adoptadas gradualmente por los países miembros. Muchas de estas normas obedieron a reclamos de reconocimiento de derechos específicos por algunos de estos grupos sociales o sus representantes, como ha sido el caso de las organizaciones prониñez.

El nombre de enfoque de derechos fue adoptado por las Agencias del Sistema de Naciones Unidas, organismos que tienen como mandato propiciar, sobre todo en los países considerados pobres, la

adopción de tales normas internacionales en los marcos jurídicos nacionales, cooperar en su seguimiento y en forjar una capacidad técnica y política para alcanzar un cambio cultural en el Estado y la sociedad basado en los derechos humanos. Las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, BM, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, tal y como apunta Abramovich, si bien no adoptaron este enfoque explícitamente, por considerar que tiene un lenguaje excesivamente político y poco neutral, tampoco ha impedido que su agenda aborde problemas de pobreza o de calidad institucional directamente vinculados con aquellos derechos (Abramovich, 2006: 38). Los países llamados donantes también contribuyeron a este proceso fortaleciendo el enfoque en el Sistema de Naciones Unidas y en las Organizaciones No Gubernamentales, ONG, nacionales e internacionales. Todo ello trajo consigo la globalización y estandarización de los conceptos y herramientas de gestión social y un enfoque particular de la cooperación internacional en el ámbito social.

Se identifican en el enfoque de los derechos dos tipos de miradas, una con un énfasis en la formalidad de las leyes, la que concibe a los derechos principalmente como referentes para que los Estados diseñen sus marcos jurídicos y sus políticas públicas dirigidas al desarrollo humano, poniendo el peso en la dimensión legal del enfoque de derechos en la que los jueces juegan un papel central.⁸ Para esta pers-

8. Un ejemplo de este concepto es el esgrimido por Abramovich : “...el derecho internacional de los derechos humanos no formula políticas, sino que establece estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado define. Ni los mecanismos de supervisión ni los jueces (de ser ese el caso) tienen la tarea de elaborar políticas públicas; lo que deben hacer es confrontar las políticas adoptadas con los estándares jurídicos aplicables y -en caso de hallar divergencias reenviar el caso a los poderes pertinentes para que ellos ajusten su actividad en consecuencia. Por lo demás, las políticas incorrectas o fallidas no siempre desembocan en el incumplimiento de derechos; esto solo ocurrirá cuando el Estado haya dejado de cumplir con alguna de las obligaciones asumidas. Por el contrario, puede haber políticas exitosas en el logro de sus objetivos pero que consagren la vulneración de derechos”. (Abramovich, 2006:42).

pectiva los derechos son tan solo una oportunidad para avanzar en una concepción inclusiva del desarrollo humano, pero no plantea una obligatoriedad dado que este tipo de derechos son considerados como derechos programáticos que dependen de la existencia de recursos y del consenso en una sociedad, a diferencia de los derechos civiles y políticos que se definen como fundamentales (Abramovich, 2006). La otra sostiene que tales derechos representan no solo marcos jurídicos necesarios, sino, también, horizontes morales que la sociedad debe acatar en su avance hacia una cultura del reconocimiento recíproco y de convivencia social que transforme sus instituciones sociales. Encierra esta mirada, una concepción sociológica que pone el acento en la dimensión sociocultural: debatir y canalizar las relaciones de poder social para lograr la igualdad y la libertad de todos los sujetos, sin excepción, lo que propone un concepto ampliado de democracia que busca la regulación no solamente de los ámbitos públicos.⁹ El presente artículo adhiere a esta mirada, sin desmerecer los aportes de concepción legal de los derechos, imprescindible para avanzar en un marco que sea una garantía para los derechos.

El concepto de ciudadanía cultural. La especificación de derechos se basó en criterios de justicia

9. Dentro de esta mirada se pueden ubicar las propuestas de los movimientos sociales, quienes propugnan no solo por un reconocimiento legal sino, principalmente, por un cambio cultural.

con equidad, entendiendo la justicia como el acceso a los derechos, oportunidades y libertades universalmente aceptadas y reconocidas para todos y la equidad como la afirmación activa de los grupos que por distintas razones no han podido disfrutarlas y ejercerlas y requieren de políticas y derechos específicos para que lo logren. Si bien esos grupos sociales excluidos pueden ser de naturaleza muy diferente, tienen en común que no han sido reconocidos como sujetos. Plantea una dialéctica entre igualdad, libertad y autonomía que el pensamiento liberal no advierte a raíz de su visión centrada en un individuo abstracto entendido como un agente económico pero que tampoco lo visualiza el pensamiento socialista cuyo énfasis desmedido en el sujeto colectivo también oscurece las diferencias y conduce a que no se conciben los reclamos por la igualdad como algo que trasciende las relaciones sociales de producción, ni la libertad entendida como la autonomía necesaria para reafirmarse como sujetos, tanto en el ámbito público como privado. Este reclamo y la extensión de los derechos configuraron nuevos sujetos y abrió nuevos espacios institucionales y políticos a actores sociales no tradicionales y novedosas formas de lucha social. Ello posibilitó que aquella ciudadanía abstracta caracterizada por estereotipos dominantes (occidental, masculino, adulto y heterosexual), derivara en ciudadanías concretas y específicas capaces de recoger las particularidades de lo social y completar y enriquecer la idea de una

ciudadanía real y activa en todos los espacios de la vida social (públicos y privados).

Como analizó Chantal Mouffe (Mouffe, 1999) en un libro pionero, esta demanda por la especificación de los derechos replanteó y amplió el concepto de lo político y puso en la agenda académica y política un debate sobre el concepto de la democracia y las concepciones acerca de la igualdad y la libertad como derechos humanos, que han obligado a revisar los argumentos que propugnan el liberalismo político y económico y el bienestar sino, también, la discusión marxista sobre el poder y el sujeto colectivo.

La característica principal de las demandas identitarias de estos grupos sociales es que no han estado basados en la pertenencia de clase. Ello activó un tipo de demanda social que atraviesa la estructura social y genera un conflicto social y procesamiento político fundado en la lógica de las diferencias y no de

los antagonismos sociales. Emilio García,¹⁰ uno de los más destacados intelectuales en los temas de niñez de la región latinoamericana, caracterizó las luchas por el reconocimiento de los derechos de la niñez como un proceso de consolidación del proyecto de la modernidad en la región, dado que forma parte de los reclamos históricos por mayor igualdad y libertad. Argumento que puede extenderse al resto de demandas de reconocimiento de derechos de los otros grupos sociales.

Entiendo que cuando se habla del proyecto de modernidad se hace referencia a un proceso de construcción de un universalismo inclusivo. Como lo han planteado muchos autores (Lechner, Olivé), las luchas por la democracia y, agregaría, los derechos humanos en la región, han estado asociadas a esa búsqueda de modernidad. En este caso de la especificación de derechos, el desafío consiste en cómo arribar a equilibrios políticos y culturales que garanticen inclusión con estabilidad. Un equilibrio que ha sido difícil de construir en América Latina y explica la razón por la que dichos afanes terminan siendo proyectos limitados o poco sostenibles institucionalmente. En aquellos proyectos en los que el individuo se ensalza, como ocurrió durante las políticas neoliberales, ha quedado al descubierto que la libertad es vista únicamente como libertad económica (predominio del mercado y de la iniciativa privada), ya que las libertades políticas han sido utilizadas para justificar el poder

10. "No comparto obviamente esta visión reduccionista, y sobre todo fragmentaria, de acontecimientos que indican rupturas culturales profundas que imponen un tipo de análisis diferente, perspectiva a la que quiero adscribir en esta oportunidad. Por lo demás, se trata en casos como este de comenzar por preguntarse cómo debemos posicionarnos frente a las promesas incumplidas, pero efectivamente realizadas, de las diversas expresiones de la modernidad. En este sentido, no está de más recordar que la propia Convención puede ser entendida como una especie de Revolución Francesa que llegó a la infancia con doscientos años de atraso" (García, 2010:1).

irrestringido de élites que solo piensan en ampliar sus influencias y recursos, aun restringiendo las libertades de los que menos tienen, para incrementar su riqueza e influencia en la sociedad y negar las oportunidades a los pobres para acceder al ejercicio igualitario de los derechos. La modernidad en este caso se entiende como modernización económica. Pero en los contextos donde ocurre lo contrario: el Estado adquiere tal preeminencia para lograr el acceso a esas oportunidades que en la búsqueda por una mayor igualdad, paradójicamente, tiende a minimizar las demandas específicas de sujetos específicos que luchan por el reconocimiento de su libertad singular para reafirmar su identidad e inclusión.

Este es el gran dilema de los proyectos de construcción del Estado Social que en la actualidad se están implementando en la región sudamericana y que se debaten entre atender la lógica de las diferencias y la igualdad. La solución de este dilema, pareciera resolverse a través de la inclusión; sin embargo, ello es un proceso difícil, tanto desde el Estado como desde la sociedad, ya que como señala García Linera (2012), compatibilizar el interés general y el específico conduce a tensiones y complejidades que hoy,

como se analiza en el último apartado, parecieran vivir tales Estados Sociales que están resurgiendo en Sudamérica.

Un nuevo concepto de gestión social

El Enfoque de Derechos adquirió cuerpo en un conjunto teórico de alcance medio que se nutre de distintos marcos conceptuales y que operativamente contribuye a crear una perspectiva que vincula gestión social, justicia y cultura para el reconocimiento de las personas y colectividades como sujetos de derechos¹¹ en el que el empoderamiento y la participación de estos sujetos devienen en uno de sus principios fundamentales.

Incorporar la justicia es un elemento que recrea la gestión social, ya que obliga a mirar lo social no solo desde la perspectiva de lo universal sino también de lo particular, generando enormes desafíos operativos, los que apenas se están dilucidando. Este concepto de gestión social está dirigido a la creación y manejo de mecanismos institucionales y sociales que garanticen la igualdad y la libertad de todos para lograr un nivel de bienestar digno, mediante el acceso a servicios de atención social que tomen en cuenta de manera explícita las diferencias de los sujetos, la regulación del poder social entre los portadores de los derechos y el fortalecimiento de las

11. Se entiende por sujeto la capacidad de una persona o colectividad para construir reflexivamente su propia historia social a través de procesos dialógicos que reconocen dos momentos constitutivos y concomitantes: la individualidad y la comunidad.

capacidades de esos sujetos para poder ejercer su libertad y responsabilidad. El concepto de libertad como autonomía no se interpreta aquí como un individualismo ético sino como la capacidad de mujeres, niños y niñas, adultos/as mayores y otros grupos sociales para hacer valer sus particularidades que obligan a una atención y un reconocimiento social específico.

Ese reconocimiento de los sujetos no constituye solamente una práctica estatal, sino, sobre todo, la generación de nuevas prácticas sociales. Aceptar que el reconocimiento de derechos no es solamente un asunto público sino también privado es uno de los importantes aportes del enfoque de derechos que motivan la visualización de las políticas públicas entendidas como políticas de atención a la vida, ya que están dirigidas a modificar las relaciones sociales. Ello a través de la aprobación de leyes y iniciativas públicas capaces de establecer regulaciones, promover espacios públicos de deliberación y control social y generar mecanismos de exigibilidad y demanda ciudadana. Un nuevo concepto de democracia y de relación entre Estado-Sociedad e individuo está presente en todos estos esfuerzos y una teoría del cambio fundada en el impulso de una distribución del poder social basada en un sistema de garantías y protección de derechos universales establece mínimos de bienestar social (regulaciones sociales, estándares de vida) y mecanismos de participación y exigibilidad ciudadana. Por tal razón, es una

gestión social de la política y de lo político con miras a alcanzar ese horizonte y no solamente una gestión de servicios y subsidios.

Presuponiendo este marco moral y normativo, la gestión social deviene en una herramienta encargada de incorporar y articular demandas y conceptos de reconocimiento de derechos en las micro y meso políticas mediante estrategias de financiamiento, atención y promoción social, mecanismos de seguimiento, evaluación, presupuestación, comunicación y movilización social y en sistemas de identificación de riesgos, orientados a transformar las unidades de gestión del Estado en aparatos sensibles e inteligentes hacia el cumplimiento (violaciones) de los derechos. La comunicación y movilización social adquiere un lugar estructural en este proceso de gestión social, procurando construir elementos comunes de nuevo tipo capaces de alcanzar un entendimiento a través del habla que coadyuve a reforzar el emergente tejido de instituciones sociales (normas y valores cristalizados), pues se trata de forjar una nueva cultura social y política. El conocimiento constituye un apoyo fundamental en este proceso comunicativo, al develar la realidad social, mostrando no solo su opacidad sino cómo las instituciones sociales vigentes se fundan en una relación de dominación, y abriendo un espacio deliberativo e incidiendo políticamente para que la presión social pueda incorporar los temas de derechos en la agenda y la política pública.

La gestión social se transforma, bajo esta perspectiva, en una gestión política de los derechos en lugar de una simple gestión de los servicios. Con ello, se enriquece la visión tradicional de la atención de lo social, incorporando explícitamente las relaciones sociales como una de las principales causas de los problemas sociales y visualizándola no solamente como una dimensión atencional, sino como un medio para sembrar y transmitir valores dirigidos a propiciar una transformación cultural en la relación entre las personas. También se plantea, en tal sentido, una manera diferente de concebir la gestión de estos servicios reforzando su carácter integrado y anticipativo dado que no se trata de atender a “beneficiarios” sino a sujetos integrales. Para ello es necesario reconocer que la atención de derechos debe funcionar en red y que es necesario desarrollar mecanismos de referencia y contra-referencia capaces de vincular el servicio con los mecanismos institucionales encargados de racionalización del poder social, tanto a través de sus manifestaciones sociales como biológicas y mentales. El enfoque de derechos reconoce que cuerpo, mente y sociedad son tres dimensiones que necesariamente deben tenerse en cuenta para identificar las rutas que llevan a la atención integral del sujeto y a la búsqueda de soluciones integradas a las problemáticas que la generan.

Dos perspectivas un enfoque

En este afán por configurar una gestión social alineada al enfoque

de los derechos humanos surgen dos aproximaciones complementarias: garantizar el acceso y disfrute de los derechos económicos y sociales (DESC) y la protección de los derechos individuales y colectivos. La primera promueve la equidad en el acceso a la atención a los servicios y a las oportunidades para garantizar condiciones mínimas de desarrollo humano. Ello implica la eliminación de todas aquellas barreras culturales, jurídicas, administrativas, económicas y territoriales (inadecuada e desigualitaria distribución de recursos y capacidades) que impiden el acceso universal a esos estándares mínimos (equidad vertical y horizontal). Se pone el énfasis en la dimensión técnico-institucional orientada al perfeccionamiento y rediseño de los instrumentos de gestión social (priorización, asignación de recursos y programación) para lograr la equidad, procurando la construcción de “instrumentos inteligentes” capaces de orientar y evaluar los recursos, las capacidades sociales e institucionales hacia los lugares donde se puede conseguir una atención especificada hacia estos grupos que fortalezcan el principio de universalidad. Hay en esta perspectiva una concepción de justicia.

La segunda se centra en la defensa y promoción de los derechos individuales y colectivos a todas las personas y comunidades frente a los riesgos que implica las relaciones de poder, particularmente aquellos sectores sociales que tienen mayor vulnerabilidad como la

niñez, las personas adultas mayores, las personas con capacidades diferentes y los pueblos originarios. Este propósito se alcanza promoviendo una cultura de reconocimiento recíproco que ampare y garantice el resguardo de los seres humanos como portadores de derechos. Se reconoce que el acceso a la ciudadanía social no es el único factor que puede asegurar el cumplimiento de los derechos humanos, si no hay una vulnerabilidad provocada por la condición social, historia y cultura (relaciones patriarcales o étnicas), que expone a muchos grupos sociales a un ejercicio negativo del poder social. Hay en esta perspectiva una clara concepción cultural basada en el acceso a la libertad como autonomía.

Mientras la primera perspectiva pone énfasis en políticas sociales universales y selectivas (subsidios, focalización y especificación de los servicios de atención social), para atender las desigualdades y disparidades, la segunda concibe la protección como una acción política, que incluye pero no se limita a la política social, dado que abarca también la administración de la justicia en todos los ámbitos, no solamente en las cortes judiciales, la protección legal y otras áreas en la que es necesario explicitar tales vulnerabilidades para proteger los derechos. La acción cultural consiste básicamente en modificar relaciones de poder, lo que

implica incorporar en el derecho los derechos humanos e internalizar el derecho en la conciencia de la gente, para naturalizarlo en las relaciones sociales. Pero sobre todo plantea la configuración de un tejido (sistema de protección de derechos) institucional y social diseñado para prevenir, atender, encauzar y restaurar o restituir derechos. La protección de derechos es tanto preventiva como terapéutica y, en consecuencia, debe involucrar estratégicamente a los servicios de atención social, así como prestar servicios diferenciados y adecuadamente enfocados.

La identificación, prevención y atención de “los factores de riesgo” que conducen al desconocimiento social y, por lo tanto, a las violaciones a los derechos deviene en una premisa que debe ser tomada en cuenta para orientar los servicios de atención social selectivamente hacia la atención de dichos factores y para consolidar la universalidad de la atención social, la que se visualiza como un instrumento anticipativo vital complementario a otros como el sistema de administración de la justicia y el sistema de vigilancia y de restitución de derechos (defensorías). En tal sentido, la protección de derechos es más abarcadora que la simple atención social. También, la protección de derechos advierte la dimensión de las libertades individuales o negativas (no dominación) como un elemento importante de las libertades colectivas o positivas, ya que el ejercicio de la libertad es algo integral y difícilmente pueden separarse.¹²

12. La diferencia entre libertades positivas y libertades negativas fue realizada por el liberal conservador Isaiah Berlin (Berlin, 2000: 220-231).

Vistas unilateralmente, una y otra tienen sus limitaciones: la primera es excesivamente institucional y se limita al quehacer de las instituciones del Estado y, principalmente, de los servicios de atención o los subsidios, si no hay un esfuerzo por explicitar vulnerabilidades culturales y valores encierra una tendencia al reduccionismo tecnocrático y economicista. La segunda tiende a sobredimensionar la cultura de la violación del derecho, al asumir correctamente que hay un grupo de personas o grupos sociales con mayor exposición a vivir las consecuencias negativas de la dominación social, lo que conduce a una especie de neo-asistencialismo centrado, tanto en la atención en la vulnerabilidad en cuanto factor intrínseco del sujeto. Ello pierde de vista la idea de que es un factor de riesgo provocado por una cultura basada en conceptos negativos y unilaterales de las relaciones de poder. En muchos casos, esta mirada lleva a que inclusive se restrinja su accionar en el apoyo terapéutico enfocado en la vulnerabilidad.

El enfoque de derechos está contribuyendo a establecer puntos de inflexión entre una y otra a través de la noción de protección integral, articulando las dos institucionalidades: el sistema de política social y el de protección de derechos. La política social, desde esta perspectiva, es más que un conjunto de sectores con mandatos singulares y constituye una totalidad, que dicho de manera catacrética, se configura en una especie de espejo cóncavo, en la

que cada sector se mira formando parte de una realidad más grande y compleja. La política social juega, en consecuencia, un papel en la protección de derechos, no solo garantizando un acceso sino paliando o evitando una práctica violatoria de un derecho. Siendo así, la política social deviene en factor principal de la protección de derechos, pero la protección de derechos no se reduce a ella. El derecho alude a la integralidad del sujeto, por ello cualquier estrategia de promoción no puede ni debe limitarse a una sola perspectiva, es necesaria integrarlas. Puede entenderse que los énfasis disciplinarios conducen a ello, lo mismo que la lógica burocrática, pero no debiéramos someternos a estos designios. Quizá el desafío es realizar un esfuerzo conceptual, técnico y práctico que ayude a integrar ambas perspectivas dentro de una más holística e integral.

Los límites y antinomias del enfoque de derechos humanos en América Latina en un contexto de acceso al poder y de universalidad de derechos

Las luchas por el retorno a la democracia en Sudamérica y la crisis política en Centroamérica durante los años setenta y ochenta, provocaron en la región latinoamericana un clamor generalizado para que se fortaleciera el marco de reconocimiento de derechos y se redujeran

las desigualdades sociales. Como resultado, se adoptó la democracia procedimental como forma de ejercicio y de distribución del poder, aunque no sin sobresaltos ni sinuosos caminos que recorrer.

Es una paradoja el hecho de que este proceso de institucionalización política, se haya iniciado al amparo de las políticas neoliberales ensayadas para atender la crisis de la deuda heredada de la gestión de los regímenes autoritarios y de un capitalismo financiero en expansión que alentó una especie de capitalismo de Estado. Estas políticas privilegiaron el mercado, redujeron y debilitaron el aparato estatal, abrieron las economías aún más al sector externo, así como propiciaron un mercado político en el que las élites intercambiaban el poder ajustadas a un mismo guión. Al mismo tiempo, se inició una época en la que la diversidad social se impuso y surgieron movimientos sociales que no solo no respondían a los esquemas clasistas tradicionales (obreros, campesinos y sectores medios) sino que planteaban demandas diversas, particulares y difíciles de articular, las que no tenían el afán de impulsar los cambios estructurales a los que aspiraban los partidos de inspiración comunista o socialista pero sí buscaban un cambio que atendiera sus vindicaciones (Ortiz y Mayorga, 2012, García Linera, 2012).

El surgimiento de esta diáspora de movimientos reivindicativos detonó un archipiélago de demandas corporativas aglutinadas en torno a

organizaciones sociales y no gubernamentales. La mayoría de estos reclamos adquirieron forma política institucional y legitimidad gracias a la nueva noción de los derechos humanos. Se acabaron con ello los meta relatos, pero se activó una nueva conflictividad social que modificó la morfología de la política. Entre tanto, el mercado político de reciente creación a la sombra de las políticas neoliberales se vio con creces superado, al punto de que los discursos modernizadores basados en el ideal de la mercadotecnia sucumbieron en poco tiempo en virtud de la implementación de políticas sociales focalizadas hacia estos sectores pobres o más pobres fueron incapaces de construir un cemento social capaz de articular tales demandas, ya que los nuevos movimientos sociales aspiraban a algo más que ser una clientela de corto plazo y se transformaron en factores de cambio político y social. Un ejemplo que ilustra la emergencia de este nuevo paisaje político y social fue el protagonismo del movimiento indígena en Ecuador y Bolivia, el que pasó de una perspectiva indigenista que tendía a reivindicar la cultura ancestral a una de tipo político en el que se reconoce como actor social y se planteó la incidencia en el Estado e inclusive, en el caso de Bolivia, donde constituyen una mayoría, la toma del poder (Albó, 2009). Esta metamorfosis articuló distintos y contradictorios procesos de cambio.

El desgaste de las élites y de su discurso (neo) liberal de la democracia, que no llenaba las expectati-

vas de un proceso de institucionalización capaz de canalizar las demandas por la inclusión y la igualdad social,¹³ tanto por su vacuidad como porque al mismo tiempo aparecía solo como un discurso para alimentar el poder económico de las nuevas élites y de los grupos tradicionalmente poderosos en estas naciones, fue definitivo. Los tradicionales grupos políticos pronto quedarían desnudos y con poca capacidad para construir nuevos ropajes que les permitieran transvestirse otra vez, como lo hicieron cada cierto tiempo para garantizar su influencia mediante la reducción de la autonomía relativa del Estado. Tal

desgaste se trastocó en el surgimiento de nuevas fuerzas políticas que plantearon exitosamente un proyecto de cambio basado en el acceso al poder de grupos sociales que nunca habían disfrutado de semejante desafío, utilizando la democracia procedimental.¹⁴ Se refundó la democracia, se mantuvieron y, en otros casos, se fortalecieron los programas sociales, incluyendo aquellos de corte clientelistas neoliberales dirigidos a “cooptar” amplias masas urbanas y rurales, como los subsidios o bonos contra la pobreza y se iniciaron procesos de transformación productiva. Las élites tradicionales fueron así sorprendidas con estas posiciones de “la izquierda emergente” que no solo aceptaban las reglas del juego “burguesas”¹⁵ sino que, al igual que actuaron ellas en el pasado, procuraron el control de las instituciones democráticas bajo las mismas reglas de la democracia liberal (Paramio, 2006).

13. En las sociedades latinoamericanas la mala distribución de la riqueza ha sido la principal causa de la desigualdad. Ello obedece no solo a un proceso histórico de concentración de la propiedad, el poder político y la riqueza económica sino al papel que los países altamente industrializados han jugado, alentando ese poder de las élites locales para garantizar óptimas condiciones que garanticen el éxito de los negocios de sus empresas. La combinación de ambos fenómenos ha conducido a que la democracia liberal o representativa haya enfrentado serios obstáculos para consolidarse. En consecuencia, en la mayoría de las naciones se ha dificultado la configuración de un sólido acuerdo social al estilo europeo y de una institucionalidad capaz de garantizar un desarrollo económico y social sostenible y sustentable a nivel nacional.

14. Éstas se propusieron como estrategias para alcanzar el bienestar y el desarrollo del mercado y de la iniciativa privada, incluyendo un mercado político constituido por distintos partidos y sectores dispuestos a luchar por el poder gubernamental y organizaciones no gubernamentales y sociales que levantaron “un tercer sector” vinculado a las más diversas demandas sociales.

15. Se acusa a los nuevos regímenes por antidemocráticos pero como señala Paramio más allá de la forma de gobernar de Chávez, es indiscutible que sus nuevas reglas de juego cumplen formalmente los criterios democráticos —aunque la oposición haya formulado repetidas acusaciones de manipulación, coacción de la disidencia y fraude electoral— y que su liderazgo ha pasado por más pruebas electorales que el de ningún otro gobernante latinoamericano (Paramio, 2006:71). Este autor, a pesar de que reconoce como válido la argumentación de estos regímenes como populistas que plantean los grupos conservadores, reconoce que los gobiernos que precedieron a los llamados regímenes neopopulistas manipularon abiertamente las instituciones para poder llevar a cabo su proyecto neoliberal (Ludolfo Paramio, 2006:69).

Ernesto Laclau, (2006) plantea que este comportamiento no solamente es común en gobiernos de derecha y de izquierda para ganar la confianza del pueblo sino que resulta en este caso necesario, ya que las nuevas fuerzas sociales que impulsan el cambio en estas naciones de Sudamérica, fueron capaces de construir esa articulación, ofrecer un nuevo bloque histórico y proponer una visión hegemónica de nuevo cuño.

En efecto, la característica principal de estos regímenes, es que adoptaron un discurso anticapitalista sin abandonar el capitalismo y activaron un proceso de modernización económica que los acercó a grupos de empresarios interesados en mantener sus negocios en diferentes

ramas de la economía y de distribución de la riqueza con una fuerte dosis nacionalista.¹⁶ Grupos sociales que antiguamente habían sido excluidos políticamente por las élites tradicionales comienzan no solo a acceder a los servicios de atención social, subsidios y de un mejoramiento general en sus condiciones de vida, sino que se insertan en el poder del Estado, transformándose en nuevas élites políticas y económicas capaces de disputar el poder del Estado a las tradicionales (García Linera, 2012). Con este esquema complejo y contradictorio comenzaron a levantarse proyectos nacionales de corte popular y de una naturaleza jamás vista en la región latinoamericana, sobre todo en Sudamérica,¹⁷ con algunas características como las siguientes:

-
16. Los análisis de Fernando Mayorga son muy interesantes en este sentido, ya que sostienen que en el caso de Bolivia el Gobierno de Evo Morales tiende a desplazarse hacia un Proyecto Nacional-popular que busca mantener el pacto con los movimientos sociales pero al mismo tiempo construye puentes con el sector empresarial. Este análisis se aparta, tanto de las visiones apologéticas de los promotores del cambio, como de las críticas ligeras de los opositores, sean estos conservadores o izquierdistas.
17. Como señaló Fernando Calderón la ciudadanía buscó "otros canales para expresar sus demandas y su malestar con la política, tanto a través de organizaciones alternativas con capacidad de cuestionamiento y protesta que debilitan al Estado, como a través de movilizaciones en las calles. Varias de estas movilizaciones confluyeron en proyectos políticos alternativos, como el del Movimiento al Socialismo (mas) en Bolivia, o en apoyo a fuerzas progresistas en varios países del continente. (Calderón, 2006:129).

- Son experiencias diversas y no obedecen a un solo esquema político e ideológico.
- En muchos casos se han convocado Asambleas Constituyentes para refundar el Estado y garantizar formalmente la incorporación de los grupos emergentes en el poder en torno a un proyecto democrático de signo distinto a liberal.
- Su nacionalismo los reúne en una estrategia regional que defiende la soberanía y diversifica las relaciones económicas y comerciales con el mundo, reduciendo la dependencia política y económica con Estados Unidos y Europa Occidental.

- Articulan alianzas con las fuerzas armadas, evitando ser instrumentalizadas por grupos de la oposición alentados por poderes extrarregionales para cometer nuevos golpes de Estado, tal y como ocurrió en el pasado con el Gobierno de Allende, y organizaciones y movimientos sociales que otorguen legitimidad a la propuesta.
- Desarrollan una política productiva y económica heterodoxa y no necesariamente estatista, aunque le otorgan una nueva vitalidad al Estado frente a la iniciativa privada.

De esta manera, los nuevos regímenes aprovecharon el esquema de legalidad de la democracia liberal para alcanzar la legitimidad, a través de estrategias de cohesión social basadas en la implementación de medidas distributivas y redistributivas, orientadas a fortale-

cer y crear las bases sociales del nuevo régimen y un nuevo esquema de gobernabilidad.¹⁸ En efecto, se propusieron:

- La extensión del Estado a los pueblos, territorios y ciudades alejados de las ciudades metropolitanas e intermedias, donde generalmente no llegaban los servicios de atención social y otras iniciativas gubernamentales, propiciando un alcance nacional de las políticas públicas que no había sido emprendido por ningún otro grupo social con este nivel de compromiso. Se creó una amplia red de infraestructura social, incluyendo la construcción de carreteras, aeropuertos, proyectos de electrificación y acceso a agua y saneamiento.
- El acceso universal a los servicios de atención social y se amplió el esquema de subsidios basados en criterios selectivos dirigidos a los más pobres, que mantuvo y redefinió el implementado por los gobiernos neoliberales.
- Una política productiva sustentada en un acuerdo con sectores empresariales pero bajo un esquema regulado y basado en criterios de soberanía, que desmonta el dominio del capital financiero y el control del sector externo por parte de Europa Occidental y de los Estados Unidos de América.

18. Ludolfo Paramio reconoce este hecho para el caso de Gobierno de Chávez en Venezuela: "La clave de su consolidación es, sin duda, haber conseguido que los sectores más pobres y excluidos de la sociedad venezolana vean en él a un gobernante que cuida de ellos, frente a la imagen de que los políticos tradicionales solo se dedicaban a robar y no se preocupaban por el pueblo. Se puede discutir la eficacia de la política social desarrollada por las «misiones» chavistas, la falta de transparencia de su financiación o la lógica clientelar de su diseño y ejecución, pero no es fácil negar que han tenido como resultado un significativo apoyo popular al régimen y, en determinados sectores, una identificación con él similar a la que en su momento alcanzaron los populismos clásicos" (Paramio, 2006:71).

Los derechos humanos nuevamente formaron parte de la nueva tormenta y de las aspiraciones por alcanzar sociedades más justas e inclusivas, ya que la adopción de la democracia procedimental y de una lógica republicana como estrategia para el acceso al poder plantea una serie de complejidades y desafíos a esos regímenes que inciden en los derechos de libertad y de acceso a servicios y oportunidades a través del fortalecimiento de las políticas económicas y sociales y de regulaciones sociales e institucionales. De hecho la lucha por el acceso al poder condujo a que los órganos estatales, incluyendo la administración de la justicia, que siempre habían sido controlados por las élites tradicionales bajo el manto de una supuesta pureza procedimental en algunos casos comenzaron a ser controlados por los grupos emergentes a través de procedimientos legítimos como el sufragio universal y el control del parlamento.

Bajo estas circunstancias, el enfoque de los derechos humanos

19. René Ramírez calificó a la nueva Constitución Política Ecuatoriana surgida del Gobierno de Rafael Correa como una Constitución posrawlsiana que incorpora los derechos específicos pero en un contexto político e ideológico mucho más amplio que recoge la propuesta del Suma Kausay o Suma Qamaña.

20. El Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia describe este hecho de la siguiente manera: "Resulta así que las luchas de descolonización y apropiación del Estado por parte del sindicato-ayllu están llevando a un repliegue de su propio poder como micro-Estado. De esta manera, ahora en cada lugar del país, el sindicato

resultó algo más que la organización de las demandas identitarias de corte pluralista de tipo Rawlsiano¹⁹ al incorporar en las constituciones políticas otras dimensiones vinculadas con la naturaleza, las que se alinean al concepto indígena del Vivir Bien (Ramírez, 2010) y representó la ampliación e institucionalización de un esquema de acceso del poder de grupos sociales excluidos y de las nuevas élites nacidas de los movimientos sociales. Se creó otra realidad política e institucional para las organizaciones sociales, las que ya no enfrentaron a un Estado que aparecía como neutro y dirimiendo las demandas de todos los grupos corporativos, ni una institucionalidad que en los países más pobres devenía con tal debilidad que las ONGs y las entidades de cooperación definían la agenda pública, sino un Estado que adoptó, al menos discursivamente, los derechos de los grupos excluidos como parte constitutiva de su razón de ser. El horizonte comenzó a ser la construcción de un Estado Social de signo nacional popular, que se propone redefinir el accionar de los grupos sociales, extendiendo la esfera pública pero dentro de los límites de una estatalidad definida bajo el signo político e ideológico de los grupos emergentes vis a vis las élites tradicionales. Con lo que nace un nuevo debate sobre los alcances del concepto y del ejercicio de derechos humanos.²⁰

ya no se organiza para construir una escuela, una posta sanitaria, para abrir una carretera que comunique a sus habitantes para levantar un puente entre poblaciones o para dar ayuda a los desamparados. No

Tal cambio social ha implicado nuevas transformaciones discursivas y han abierto discusiones intensas respecto a los derechos humanos que han revivido viejas confrontaciones y que solo menciono en este artículo. Una de ellas es el predominio del discurso estatal acerca del bienestar colectivo en relación al discurso de los derechos. Un tema que ha sido objeto de discusión teórica entre pensadores socialistas y comunitaristas y liberales, quienes argumentan que la garantía de la libertad se alcanza en la medida en que predomina el derecho sobre el bien.²¹

En el nuevo discurso estatal, los derechos ciudadanos son expresados por el Estado porque desde su punto de vista éste encarna una concepción y voluntad política para atenderlos y procesarlos. No se trata, en consecuencia, del discurso liberal que plantea tan solo un marco regulatorio (derechos) y referencial para que los individuos y los diferentes grupos de interés encuentren una garantía de derechos, particularmente asegurando los derechos

de libertad y de autonomía. Por el contrario, el Estado que pareciera emerger se presume proactivo, así como responsable de la garantía del cumplimiento de estos y por ende del bienestar. En consecuencia, los derechos de autonomía en el sentido liberal del término devienen en un proceso recortado. Se garantiza el derecho de todos mientras el discurso autonómico se convierte, en consecuencia, en una dimensión mediada por la esfera estatal y las organizaciones corporativas, que anteriormente tenían un espacio propio vis a vis un Estado mínimo, se ven enmarcadas a un proyecto de Estado que teóricamente las incorpora y las representa. En efecto, al crecer la institucionalidad (normas, instituciones y portadores públicos), los espacios políticos y técnicos de las organizaciones sociales y no gubernamentales resultan limitados a raíz de que el Estado procura llenar todos los espacios posibles y aparece como el representante genuino de estos intereses, tendiendo a absorber y procesar de distinta manera las demandas sociales que surgen. Las organizaciones sociales, por su parte, comienzan a experimentar las consecuencias naturales de tal "cooptación" por parte de una institucionalidad en la que hay una presencia clara y contundente de líderes gremiales. Se tiende a transformar el conflicto social en uno técnico-administrativo, que desplaza la conflictividad social hacia la esfera estatal la que propicia una política de reconstitución de estas organizaciones, al mismo tiempo que asegura

ahora pide la escuela, la posta sanitaria, el camino, el puente y el amparo ante la desgracia al municipio, a la gobernación, al gobierno nacional. Y no importa el lugar donde se viva, la apropiación del Estado por parte de las organizaciones sociales ha creado la conciencia práctica de derechos colectivos, en detrimento de la función estatal-local del sindicato-ayllu" (García Linera, 2012: 33-34).

21. Un análisis bastante amplio e informado de este debate puede encontrarse en el libro de Michael Sandel *El liberalismo y los límites de la justicia* (Sandel, 2000).

decisiones mediadas o avaladas por tales organizaciones.²²

Las ONGs, acostumbradas a ser protagonistas en la definición de la agenda pública y en la demanda y definición de la política pública, también sufren un recorte de sus espacios técnicos y políticos. El nuevo Estado Social emergente comienza a llenar paulatinamente todos los lugares sociales y políticos, que habían estado vacíos a raíz de la noción del Estado mínimo y a extender su injerencia en todo el territorio nacional, lo que redefine el papel de la llamada sociedad civil, acotando su antiguo rol como sustitutas de la institucionalidad pública y transformándolo solamente a una función subsidiaria que le exige articularse de manera subordinada a la nueva política pública en expansión. En el caso particular de los organismos no gubernamentales que desarrollaron un perfil principalmente político, reenfocaron su trabajo, nuevamente, en torno a la defensa de los derechos humanos reafirmando una

perspectiva desarrollista liberal que transformó el viejo reclamo de “más Estado”, por un discurso, paradójicamente, anti-estatal o de “disminución del Estado”.

A diferencia del pasado en el que se enfrentaba un “no” Estado *vrs* un “deseo” de Estado alojado en la sociedad civil, los cambios experimentados conducen a que el Estado se imponga como una entidad que se autodenomina a sí mismo como un fiel reflejo de los grupos excluidos de la sociedad y, al revés, promocio- na una sociedad que, quiéralo o no, se dinamiza en su derredor. Los derechos humanos, de esta manera, ya adquieren sentido gracias a esta extensión de un Estado que expresa su preocupación por establecer regulaciones y servicios de atención que garanticen acceso a condiciones de vida y respeto, particularmente estos grupos sociales. Esto, en consecuencia, se presenta como una tensión que atraviesa el enfoque de los derechos humanos: por un lado, el reconocimiento de la especificación de los derechos es recogida y reafirmada en virtud de un discurso estatal inclusivo y con voluntad para garantizar accesos a servicios de atención social y desarrollo de capacidades sociales e institucionales, pero, por otro lado, el peso del Estado define límites claros a la participación de esa sociedad civil gracias a su mayor voluntad y capacidad regulatoria y hegemónica. Esto trajo interesantes pero no menos complejos debates y tensiones alrededor del influjo de las organizaciones no gubernamentales y sociales para

22. En *el dossier* preparado por Ortiz y Calderón de varios artículos que analizan los movimientos sociales señalan que uno de los analistas afirma que “el cambio en el ciclo de las luchas sociales debido a la variación de la estructura de oportunidades políticas en la medida en que los gobiernos de Evo Morales y Rafael Correa reclutaron una parte importante de sus cuadros, tanto líderes como militantes de las organizaciones sociales que anteriormente se habían movilizado. También explica el declive debido al alejamiento de aliados disponibles de las organizaciones que protestaban y la mayor permisividad para la contención de la protesta por parte de los estados” (Ortiz y Mayorga, 2012:15).

reforzar el reconocimiento de los grupos identitarios excluidos, y, por lo tanto, del concepto de la libertad como autonomía entre las corrientes influidas por las concepciones liberales y republicanas como ciertos sectores socialistas disidentes del proceso de cambio impulsado por los actuales gobiernos en estas naciones.

Para los primeros, constituye una clara interferencia a la autonomía de los grupos identitarios para organizar sus demandas y coparticipar y coorganizar intervenciones públicas en el nivel nacional. Para las concepciones republicanas este afán del Estado de organizar la sociedad es visualizada como un exceso y, por tanto, como una estrategia inapropiada para el desarrollo de las virtudes ciudadanas que podría interpretarse como el fortalecimiento de formas autoritarias de gobierno. Mientras que para las últimas, que proponen la radicalización del proceso simple y llanamente una traición provocada por posiciones autoritarias.²³

Cabe destacar que este concepto de la participación autónoma de la sociedad civil frente a un “Estado del malestar” se reforzó cuando eclosionó el enfoque de los derechos humanos y se postuló la importancia de un Estado sensible a las demandas ciudadanas por parte de muchas

23. Resulta interesante el hecho de que autores marxistas también propongan ese mismo argumento, tal y como puede leerse en el libro de Luis Tapia “Estado de Derecho como Tiranía” (Tapia, 2011).

organizaciones que adhirieron una perspectiva desarrollista liberal. La noción de una ciudadanía activa y autónoma orientó las prácticas políticas de muchas de estas organizaciones, de modo que pareciera natural el surgimiento de estos debates. También hay que recordar que el Estado bajo esta concepción liberal se instituyó en un espacio pluralista capaz de albergar “el lobby” para la competencia de recursos escasos entre todos los grupos sociales que demandaban el reconocimiento de su identidad. Ello generó un “jaleo” entre los grupos identitarios representados por estas organizaciones ciudadanas, institucionalmente legítimas demandantes de autonomía para sus representado/as y accesos a oportunidades y recursos. El peso de ellas fue tan importante, que algunas de estas organizaciones lograron “implantes” en la institucionalidad pública, al punto que emergieron “instituciones” bicéfalas (Estado y de la sociedad civil) incrustadas en el Estado, como los Consejos Nacionales de la Niñez, mujeres o direcciones que asumieron la rectoría de políticas hacia los grupos indígenas.

El concepto de autonomía adquirió, en consecuencia, un carácter institucional que fue más allá de su dimensión individual y social.²⁴ Ello

24. Si bien la autonomía es una noción liberal que habla de la libertad como no intromisión, también se plantea de manera contemporánea como expresión social: acceso a las oportunidades y derechos sociales asociados a las capacidades y restricciones de los sujetos. Uno de los

planteó el siguiente dilema: se configuró una organización autónoma y fuerte capaz de defender los derechos sociales y libertades de los grupos identitarios y de configurar una sociedad civil demandante, lo que fue posible, al mismo tiempo, gracias a que existía un Estado mínimo, pluralista e inoperante, incapaz de satisfacer tales demandas. En este juego perverso ganaba “la sociedad civil” y perdía el Estado como concepto de organizador de la sociedad.

Es evidente que el nuevo Estado que pareciera surgir se distan-

avances de los derechos humanos es reconocer que las relaciones de dominación no solamente se dan en términos de los grandes conglomerados sociales: capitalistas y no capitalistas, sino en términos menos amplios pero igualmente importantes: relaciones de dominación étnico-culturales cuya manifestación es el racismo, genéricas a través del machismo, generacionales mediante el adultocentrismo y la sobrevaloración de la juventud frente a las personas adultas mayores. La limitación de la autonomía se refleja en hechos puntuales de gran importancia en las sociedades pobres como el acceso a los alimentos en los hogares, trabajo forzoso para acarreo de agua, inversión del tiempo en el cuidado de los niños y niñas u obstáculos para acceder a la escuela o a los servicios de atención de la salud. Estas relaciones de dominación no se combaten únicamente a través de las políticas sociales sino, sobre todo, mediante políticas culturales tendentes a redefinir los espacios íntimos familiares capaces de modificar conceptos de género que privilegian a los niños *vrs* las niñas o la idea de que los niños son personas iguales a los/as adultos y por lo tanto, pueden ser exigidos a iguales exigencias laborales, lo que quiere decir la modificación de instituciones sociales como la crianza o el cuidado o las relaciones de género, entre otras.

cia bastante de este esquema y, a diferencia de ese “Estado mínimo pluralista”, se reafirma como una categoría de gestión de la sociedad cuyo propósito es establecer un orden que aspira a la igualdad y, por lo tanto, garantiza derechos a todos/as, aun cuando esto implique restringir los derechos de algunos. Si este Estado Social conscientemente reconoce la importancia no solo de garantizar derechos sino de explicitarlos para que el tema de libertades y oportunidades no solamente se limite a un asunto de libertades sino también de responsabilidades, la visión de ese concepto de autonomía que postulan las organizaciones sociales y no gubernamentales adquiere una naturaleza distinta. El discurso se aleja de la vieja noción del Estado Social burocrático pero se distancia de la noción del Estado (neo) liberal. Este esfuerzo que es la imagen objetivo que presentan los procesos de cambio surgidos últimamente en América Latina, pareciera sustentarse en los derechos humanos como un referente. El dilema es complejo, ya que por un lado esto requiere de un Estado capaz de pensar la libertad de otra manera, no solo como acceso a los derechos sociales sino como realización de la autonomía para la libertad de acción de todos/as en todos los espacios sociales públicos y privados, pero por otro lado la estatalización de la sociedad tiende a limitar los espacios de autonomía de los grupos excluidos organizados.

Esto plantea una tensión, dado que el tema de la libertad debe

interpretarse, tanto desde la igualdad social como desde la cultural y ello encierra otro tipo de desafíos que van más allá de los servicios de atención social y de un determinado nivel de vida. Exige un Estado Social de nuevo cuño que se proponga una democratización no solo de la riqueza material sino de la cultural. La tensión entre igualdad y libertad que ha dominado el debate entre liberales y socialistas durante el período moderno, adquiere nuevas manifestaciones, primero porque el concepto de igualdad social de los socialistas queda trunco si no considera la igualdad cultural. Las demandas populares hoy no pueden limitarse al acceso a la riqueza material como

en el pasado, ya que algunos grupos sociales no pueden ejercer esa igualdad material a raíz de que la desigualdad cultural deviene en un límite. Este concepto de libertad planteado por Sen, quien deja atrás las perspectivas individualistas de carácter autoreferenciado y economicista de la libertad para postular concepciones de los derechos individuales más colectivas, resulta un aporte importante al debate reciente sobre el enfoque de los derechos humanos.²⁵ Ello significa que no se trata de reeditar el debate entre libertad social (sujeto colectivo) y libertad individual (sujeto individual) que se ha planteado entre estas dos corrientes políticas nacidas de la modernidad, sino que la libertad social de todos ya no es posible sin la libertad individual de algunos. Esta es la gran contribución de los derechos humanos como se comprenden hoy en día, entendida ya no como la visión liberal de las libertades individuales *per se* frente a las restricciones colectivas, sino, por el contrario, la libertad individual para conseguir la libertad plena como igualdad colectiva, igualdad en el acceso a las capacidades que asegurarán el disfrute de las oportunidades.

La otra, que también tiene que ver con ese reconocimiento de derechos específicos, es que la política económica, social y productiva tradicional limitada al acceso a servicios de atención, salarios y créditos, entre otros beneficios, ya no es suficiente para definir un Estado Social y propiciar la igualdad de derechos. Al reconocer que las relaciones de

25. De acuerdo con Duboi Migoya (2008:44-45), el Enfoque de las Capacidades introduce claramente la consideración social en el análisis de la siguiente manera "una, cuando se reconocen los factores sociales y del entorno en el proceso de conversión de los bienes en logros; dos, cuando sitúa en las capacidades, y no en los funcionamientos, el espacio relevante de la evaluación, lo que quiere decir que en la elección que hacen las personas deben tenerse en cuenta las influencias de las limitaciones (no toda elección es realista) y las estructuras sociales". Pero más allá de este esfuerzo por recuperar la dimensión colectiva de la noción de libertad debe aceptarse en la evolución de los derechos humanos planteada en este enfoque de la especificación de derechos un reconocimiento necesario de la autonomía de sujetos situados bajo una relación de dominación o al menos de invisibilización (mujeres, niñez, minorías o mayorías étnicas). El reconocimiento de las libertades relativas de estos grupos en "los mundos de la intimidad" plantea una relación dialógica necesariamente complementaria a su condición de sujetos colectivo con el derecho al acceso y ejercicio de los DESC.

dominación que deben ser superadas no pueden limitarse a las clásicas y clasistas, los esfuerzos estatales tienen que estar orientados hacia otros ámbitos tan complejos como novedosos, como, por ejemplo, la equidad salarial, crediticia, administrativo-laboral, organizacional, sexual, el uso del tiempo libre, el cuidado, entre otros. Esto implica nuevas soluciones y nuevos conflictos sociales en los que deben romperse los esquemas tradicionales y plantear una revolución cultural al igual que se postula una social. Muchos de estos temas implican posiciones morales y plantean debates políticamente profundos que llevan, inclusive, a los grupos más progresistas verse como los más conservadores y aliados a las élites que tradicionalmente defienden los valores más atrasados de la sociedad. Pero también presenta el desafío de redefinir conceptos técnicos y operativos de gestión de la sociedad cuya exigencia va más allá del simple debate conceptual y propone pensar y entronizar nuevos instrumentos gerenciales.

Un Estado Social que enfrente el acceso a estas libertades estará atravesado por un nuevo tipo de conflictividad social y estará obligado a repensar la democracia para llevarla no solo desde lo procedimental hasta el acceso a la riqueza material sino extenderla aún más para garantizar que culturalmente todas

las personas puedan disfrutar de esta igualdad. Nuevas tensiones plantearán estos desafíos, ya que han brotado demandas que apuntan a ello y muchas de las soluciones a los viejos problemas sociales incorporan este tipo de temas. El nuevo Estado Social refleja la nueva sociedad y ésta es un conglomerado de nuevo tipo, caracterizado por relaciones sociales diferenciadas y complejas y por una expansión de los ámbitos públicos sin precedentes, los que ya no se limitan a la estatalidad aunque la presuponen como un referente positivo o negativo. De este modo, surge un nuevo espacio de conflictividad social que no puede omitirse y que limita o fortalece la legitimidad del nuevo proyecto político que emerge. De hecho se “advierde que se está produciendo desde el 2010 un nuevo repunte de la lucha popular e indígena en los dos países debido a que los gobiernos de izquierda implementan políticas igualitarias y universalistas, postergando la respuesta a las demandas particulares, básicamente de reconocimiento de los derechos e identidad de los pueblos indígenas. Por ello los indígenas se movilizan, pero al plantear demandas de corte particular no logran movilizar al conjunto de sectores populares, es decir, los movimientos más radicales no tendrían una plataforma articuladora de la generalidad de las demandas. (Ortiz y Mayorga, 2012:15)”

Las nuevas diferencias sociales. Siguiendo a Ernesto Laclau,²⁶ quien afirma que en una sociedad institucionalizada no hay contradicciones, aunque si diferencias que se dirimen en la lucha por alcanzar la hegemonía, los nuevos regímenes políticos enfrentan conflictos inéditos que se explican por el hecho de transitar hacia un Estado ampliado que garantiza el acceso al poder de grupos sociales históricamente relegados. Ejemplos de ello son las luchas sociales en defensa del Parque Nacional Isiboro-Sécure, las demandas de algunas organizaciones indígenas ecuatoriana en contra de la explotación minera y petrolera y las demandas ciudadanas surgidas en el contexto de la Copa Confederaciones en Brasil, que exigen mejor calidad en los servicios de atención social y mayor control contra la corrupción.

Bajo esta circunstancia se ven obligados a configurar un proyecto nacional de base popular, cuyo desafío consiste en construir una hegemonía en torno al discurso del pueblo, a diferencia del anterior fundado en el de la élite, pero al mismo tiempo procurando un escenario en el que lo popular termine excluyendo otros sectores sociales. En condiciones de refundación y ampliación

26. En varios textos Laclau explica esta idea del sistema de equivalencias y diferencias para enseñar la noción de autonomía, pero quizá de una manera más clara y a la luz de los nuevos regímenes surgidos en Sudamérica ilustra este planteamiento en el debate sobre el contenido de la categoría populista llevado a cabo en su libro La razón populista (Laclau, 2005).

de la institucionalidad, ello abre un panorama de nuevos y complejos conflictos sociales. Las élites tradicionales están empeñadas en no ceder un ápice del poder y paradójicamente utilizan el tema de los derechos humanos como su caballo de batalla para que su oposición adquiriera legitimidad. Ello lo hacen en dos vertientes:

- Vindicar la pureza e imparcialidad liberal de las instituciones y procedimientos. Ello en un contexto del acceso al poder de los nuevos grupos sociales, quienes por esta razón tienden a ser más explícitos en este afán de control y a develar la idea de que detrás de esta imparcialidad se cobija la naturalidad del ejercicio del poder de tales élites, conduciendo a abrir un espacio de debate y de confrontación en el que el tema de los derechos humanos se encuentra en el centro de atención y de la lucha política.
- Reclamar la incorporación de la justicia social en instituciones que no estuvieron organizadas de esta manera y que dado el discurso inclusivo de los grupos de poder en ascenso, principalmente en aquellos países de mayor debilidad institucional, tienden a presentar la atención de las desigualdades como un fracaso de los nuevos regímenes y no como un desafío.

De este modo, los derechos sociales se transforman paradójica-

mente en “el leitmotiv” del debate político, produciéndose en una especie “quid pro quo” en el que una de las principales motivaciones de la emergencia de estos grupos sociales se transforma en su propia debilidad. Ello ocurre en estas naciones a causa de varios factores:

- Las débiles capacidades institucionales existentes, que difícilmente pueden resolverse en pocos años, dado que configurar un Estado Social requiere, como lo muestran las experiencias de otras naciones, muchos esfuerzos y conocimientos acumulados.²⁷
- Endebles capacidades de los grupos emergentes, quienes no tienen la experiencia de la gestión gubernamental ni los conocimientos acumulados para enfrentar con éxito desafíos tan significativos en la vida institucional de dichas naciones.

- La ausencia de coberturas nacionales y la existencia de obstáculos operativos que dificultan atender esa idea de la inclusión total, consigna con la que tales grupos sociales llegaron al poder.

Además de este tipo de tematización de los derechos humanos emanadas del cambio político, que sufre la región, surgen otras de mayor complejidad, vinculadas con demandas de sectores que han integrado las fuerzas sociales que impulsan el ascenso al poder, como, por ejemplo, organizaciones de pueblos indígenas y de otros sectores populares, incluyendo grupos de clase media. Como parte del proceso de repolitización que vive el Estado, estos grupos demandan el reconocimiento o ampliación de sus derechos, los que en ocasiones entran en pugna con fuerzas integrantes de la misma coalición o con el régimen económico y político impuesto que busca conciliar e incorporar nuevos intereses en torno al proyecto refundacional. Estos conflictos gravitan alrededor de derechos exigidos por las fuerzas emergentes y muchos de ellos incorporados en los esquemas constitucionales. El problema que ha tenido este tipo de conflictos es que tocan los cimientos del proyecto de cambio político, tienden a erosionar algunos de los principios que los llevaron al poder y abren un tipo de conflictividad social distinta en la que fracciones de los grupos emergentes se enfrentan alegando la legitimidad de su poder social en las organiza-

27. Estas debilidades en la gestión son reconocidas por el Vicepresidente García Linera de la siguiente manera: “De hecho, las críticas al Gobierno de falta de “eficiencia”, de “capacidad”, con las que atacan los partidos de derecha e intelectuales conservadores, conforman el nuevo lenguaje racializado con el que las viejas élites restauracionistas buscan descalificar a indígenas, trabajadores y campesinos que difícilmente, y con alt bajos, aprenden la gestión de lo común, de lo público” (García Linera, 2012:35-36).

ciones y movimientos sociales.²⁸ En la medida en que estos regímenes van ampliando su radio de acción, incorporando sectores sociales y pactando con desprendimientos de las mismas élites tradicionales, este tipo de conflictos han tendido a fortalecerse.

Debido a que el proyecto emergente es un proyecto institucional, el Estado se transforma no solo en un campo de lucha sino de condensación de fuerzas. De esta manera, pareciera que la solución de esta conflictividad social y la incorporación de organizaciones y movimientos sociales como actores estatales, conducen a una tendencia a que se ponga énfasis en un proyecto nacional más inclusivo aunque no por eso exento de conflictos y diferencias.

El pacto y el conflicto adquieren no solo una forma reivindicativa sino refundacional, ya que el acceso tiene que expresarse en leyes e instituciones. Es aquí donde los derechos humanos, adquieren también una centralidad interesante que hace que surjan muy distintos discursos, en el que el enfoque de los derechos está presente, aunque no necesari-

amente con tanta gravitación como cuando se debaten los temas de la libertad, la imparcialidad y el funcionamiento de las instituciones encargadas de dirimir los grandes intereses societales. De nuevo, ello muestra que los derechos transversales como los de la niñez, las mujeres y otros grupos sociales no concitan la misma movilización y pasiones. Este no es el caso de los temas indígenas, en los cuales hay otras variables tan importantes como la propiedad, la participación en proyectos productivos de envergadura, pero sobretodo el poder político, particularmente en Bolivia, donde una mayoría de la población pertenece a los treinta y seis pueblos indígenas. Ellas derivaron; sin embargo, en una visión común: cansadas de las élites decidieron plantear un proyecto de acceso al poder que reuniera a los sectores sociales que siempre fueron excluidos. Diríamos que a diferencia de los proyectos revolucionarios del pasado su aspiración es bastante limitada pero con un enfoque muy institucional: no se plantea una ruptura en el orden social, ni la negación del adversario, solamente un cambio político. Se propusieron vindicaciones identitarias, como es el caso de los movimientos indígenas en los países andinos, mientras que otros plantearon la búsqueda de soluciones a problemas comunitarios en las ciudades o el campo, otros procesos de modernización con un signo diferente y algunos veían esto como la oportunidad de instaurar el socialismo. Ello motivó el surgimiento de nuevos regímenes políticos, particu-

28. Un buen ejemplo de ello es el debate acerca de la carretera que atraviesa el Parque Isidoro Secure, el que provocó una división en el Pacto de Unidad integrado por diferentes organizaciones campesinas e indígenas y dividió a las organizaciones indígenas de la Amazonía y el Chaco Boliviano, aparte de que provocó que muchos sectores intelectuales emigraran del MAS hacia otras organizaciones políticas.

larmente en Sudamérica, que vindicaron un nuevo esquema político, que para sorpresa de las élites tradicionales, se basó en la democracia procedimental, pero que encierra dilemas y tensiones difíciles de resolver.²⁹

Conclusión

Los derechos humanos hoy constituyen una realidad de mayores alcances pero al mismo tiempo sigue generando los debates del pasado. Hoy se agregan temas estrictamente morales vinculados con la concepción de la vida, la reconfiguración de la familia, las prácticas sexuales y el reconocimiento de “sujetos invisibles”, los que concitan la reacción de grupos conservadores y progresistas. En América Latina cada día estos y los temas tradicionalmente vinculados a las libertades políticas y a la igualdad social no pueden verse

como discusiones aisladas al debate sobre la ampliación y profundización de la democracia. La pobreza, el abuso del poder y la inestabilidad política son temas recurrentes y que hoy se valoran no solo desde la búsqueda de explicaciones sociológicas, sino, sobre todo, desde la perspectiva de cambios políticos en los que el tema de los derechos humanos tiene centralidad. El papel del Estado vuelve a ser un elemento importante en torno al cual se debaten los derechos humanos, ya que de algún modo este órgano es un promotor y regulador de libertades y de oportunidades. La irrupción del enfoque de derechos implicó una mirada de lo social desde la visión del sujeto y un debate sobre concepciones del bienestar, la justicia y los sujetos. Estos temas no son ajenos a la discusión global sobre el cambio político ni a las metamorfosis que experimenta el Estado actualmente en América Latina. La especificación de derechos que cristaliza en lo que se ha denominado como enfoque de derechos humanos, es parte de estos debates, sobre todo cuando la construcción de la democracia y de la justicia se interpretan no solo desde el simple reconocimiento de derechos en las leyes sino desde su incorporación en la política y en las nociones de desarrollo.

Hay que hacer un esfuerzo por vincular estos temas específicos con los grandes problemas de la democracia y el desarrollo. Hasta ahora promovemos reconocimientos de la diferencia como si estuviesen al margen de los grandes desafíos

29. El sociólogo Fernando Mayorga en un artículo publicado en el diario La Razón explica de manera clara estos dilemas y tensiones presentes en el proceso de cambio que vive Bolivia: “...el Estado debe ser nacionalista, porque su finalidad es la integración territorial mediante obras de desarrollo y el Estado quiere ser plurinacional porque tiene como tarea la cohesión social, con base en la diferencia étnico-cultural que se traduce en el reconocimiento de derechos colectivos. Precisamente, la tensión interna en este conflicto radica en la contraposición entre el interés general representado por el Estado y los derechos de los pueblos indígenas que habitan el Tipnis” (Fernando Mayorga, La Razón, 2011: A3).

que presenta nuestras sociedades. Es el momento de hacer un esfuerzo para mostrar que no son ajenos, al tiempo que debemos identificar los límites de estas perspectivas singulares que tienden a particularizar, tanto las problemáticas de los sujetos específicos que terminan reduciéndose a discusiones si bien importantes también intrascendentes para muchos.

Los cambios que está sufriendo el mundo contemporáneo parecieran ir en este sentido. La ciudadanía reclama más transparencia, más libertades y mayores responsabilidades al Estado, el Estado enfrenta una diáspora social y su gestión no puede limitarse a los restringidos temas del pasado. El desarrollo como crecimiento económico quedó bastante reducido cuando las luchas sociales piden no solo acceso a oportunidades sino mayores libertades en los ámbitos públicos y privados. Los cambios políticos y sociales que viven muchos países de la región se ven envueltos en estas tensiones y dilemas: ya no se pueden limitar al modernismo productivo si al mismo tiempo no cumplen con la promesa de la inclusión. Las organizaciones sociales exigen participación, la que en dicho contexto, tiene límites, oportunidades y riesgos, que deben ser analizados superando las concepciones restringidas que ponen el acento en “un Estado cooptador” o en “una sociedad civil anti-estado”. Igualmente ocurre con el llamado tercer sector compuesto por ONGs, las que fueron promovidas exitosamente pero

que en la competencia con el Estado Social emergente enfrenta desafíos no previstos, algunos de los cuales están asociados a las nuevas estrategias que deben adoptar para seguir contribuyendo con el desarrollo del enfoque de derechos sin erosionar el Estado Social.

Llegó el momento de conciliar el debate del cambio y los derechos humanos desde otra perspectiva que vaya más allá de las concepciones conspirativas, apologéticas y doctrinarias basadas, tanto en las nociones liberales como socialistas. Está surgiendo un nuevo Estado Social inspirado en claves distintas y enfrentadas a desafíos enormes que intentan configurar una visión republicana dentro del surgimiento de un nuevo bloque de poder que incorpora a los grupos históricamente excluidos y, al mismo tiempo, procura construir un proyecto nacional. Es tiempo de construir un universal, pero inspirado en un nuevo bloque histórico en el que, en efecto, el centro lo ocupan los grupos históricamente excluidos, pero esta comprensión “totalizadora” y no totalitaria debe dejar los espacios suficientes para que el asunto de las libertades sea objeto de un debate profundo y amplio, pero no me refiero a la libertad entendida como la justificación para que los poderosos sigan disfrutando de sus privilegios, sino de la libertad entendida como aquella virtud ciudadana en la que todos tienen acceso a las capacidades necesarias para que su ejercicio sea una realidad de todos y no solamente de algunos pocos. La discusión de

los derechos humanos pareciera ir en esa dirección y los nuevos ensayos surgidos en América Latina son una oportunidad para debatir y avanzar hacia ese horizonte.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL* No. 88, Abril 2006: 35-50.
- Calderón, Fernando. Una inflexión histórica. Cambio político y situación socioinstitucional en América Latina. En *Revista de la CEPAL* No. 96, 2006: 121-134
- Dubois Migoya, Alfonso. El debate sobre el enfoque de las capacidades: las capacidades colectivas. En *Araucaria. Revista Interamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 20, Segundo semestre 2008: 35-63.
- García, Álvaro. Las tensiones creativas de la revolución, Vicepresidencia del Estado Plurinacional, La Paz, Bolivia, 2012.
- García Méndez, Emilio. De las relaciones públicas al neomenorismo: veinte años de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en América Latina (1989-2009). Fundación Sur, Argentina, 2010.
- Guendel, Ludwig. "La reforma de la política social en Costa Rica en el contexto de América Latina, 1980-2002". Tesis presentada en la Freie Universität Berlin para optar por el título de Doctorado, 2007.
- Guendel, Ludwig, Barahona, Manuel. Programación social con enfoque de derechos: hitos y derroteros en la configuración de un nuevo paradigma. *Cuadernos de Ciencias Sociales* No. 38, FLACSO - Costa Rica, 2005.
- Isaiah, Berlín Cuatro ensayos sobre la libertad, Alianza Editorial, 1998.
- Jonsson, Urban, Human. Rights Approach To Development Programming, UNICEF, Kenya. 2003.
- Laclau, Ernesto. La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana. En *Nueva Sociedad* 205 Setiembre/octubre 2006: 57-60
- _____. La razón populista, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina, 2008.
- _____. Debates y combates, por un nuevo horizonte de la política, Fondo de Cultura

- Económica, Buenos Aires, 2008.
- Lechner, N. Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política. Santiago: Lom-Ediciones, 2002.
- Mouffe, Chantal El retorno de lo político, Buenos Aires, Paidós, 1999.
- Olivé, L. *Por una auténtica interculturalidad basada en el reconocimiento de la pluralidad epistemológica*. En Tapia Mallea, L. (Coord.) Pluralismo epistemológico. La Paz: Muela del Diablo, Comuna, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y CIDES-UMSA, 2009:19-30.
- Ortiz, Santiago, Mayorga, Fernando. Movimientos sociales, Estado y democracia en Bolivia y Ecuador en el tránsito del neoliberalismo al postneoliberalismo, Iconos No 44 septiembre 2012 pp 11-17 FLACSO Ecuador.
- Paramio, Ludolfo. Giro a la izquierda. En *Nueva Sociedad* 205 Setiembre/octubre 2006, pp. 63-64
- Rawls, John. Justicia como equidad, Tecnos, Madrid, 1999.
- Sandel, Michael. El liberalismo y los límites de la justicia, Gedisa Editorial, Barcelona, España 2000.
- Tapia, Luis. El estado de derecho como tiranía, CIDES-UNAS, La Paz, Bolivia, 2011 ◇