

Augusto Barrera, Nury Bermúdez, Fernando Bustamante, Carlos de la Torre
Carlos Larrea, Julio Oleas, René Vallejo, Alison Vásconez

Foro sobre la democracia, el bienestar y el crecimiento económico



Índice

Introducción	
Reflexionando para el acuerdo	7
<i>Ludwig Güendel</i>	
Exclusión social y crecimiento económico en Ecuador, 1990-2004	17
<i>Julio Oleas</i>	
Política fiscal, equidad y bienestar	53
<i>Alison Vásquez</i>	
Desnutrición, etnicidad y pobreza en el Ecuador y el Área Andina	91
<i>Carlos Larrea</i>	
Pobreza, desigualdad y cultura política	113
<i>Fernando Bustamante</i>	
Política pública local, niveles de gobierno y ciudadanía	137
<i>René Vallejo Aguirre y Nury Bermúdez</i>	
Los legados de la democratización de los años cuarenta en la democracia actual	157
<i>Carlos de la Torre</i>	
Enfoque, contexto y lecciones del diálogo por la unidad y el desarrollo (Ecuador 2003)	175
<i>Augusto Barrera</i>	

Introducción

Reflexionando para el acuerdo

Ludwig Güendel¹

Introducción

Este capítulo introductorio tiene el propósito de explicar algunas de las motivaciones conceptuales y políticas que condujeron a promover el Foro para la democracia, el bienestar y el crecimiento económico en el Ecuador². Un espacio que se dedicó durante más de un año a promover debates acerca de la realidad social del Ecuador, con el objetivo de contribuir a la construcción de acuerdos políticos y sociales sólidos. Se convocó a estudiantes, sindicalistas, políticos de diferentes tendencias ideológicas, empresarios, dirigentes indígenas y mujeres. Todos y todas de diferentes regiones del Ecuador. Esta fue una iniciativa apoyada por la Oficina de UNICEF en Ecuador, que fue la gestora del proyecto, como por otras agencias hermanas como el PNUD y el UNIFEM, y organismos de cooperación del talante de ILDIS y FLACSO, con el apoyo técnico operativo de la organización no gubernamental Terranueva.

La construcción de este espacio tenía una idea: generar una visión dialógica acerca de temas vinculados con la democracia y la economía política, que normalmente se discuten separadamente entre los diferentes grupos de interés e ideológicos que integran una sociedad y que son vitales para el Ecuador de hoy. Un producto de este diálogo es el presente libro, el cual integra una serie de profundos artículos, cuyo objetivo es que sirvan como introducción a la discusión.

El libro pretende sistematizar las ideas que estuvieron en la mesa de debate, enfoques, análisis y propuestas, no desde una perspectiva instrumental, sino desde el abordaje de la ética y la política. Campo que no limita en absoluto a la cientificidad del discurso, sino que, por el contrario, lo amplía incorporando unas dimensiones necesarias para comprender las falencias, las antinomias y los alcances del desarrollo y de la democracia. Se trata de vincular la ciencia y la ética, una relación que, por cierto, deviene cada día más tenue ante el imperio de una perspectiva instrumental que reduce todo el análisis social a los medios, olvidando que, finalmente, es el individuo social y colectivo, es decir, el sujeto, el propósito último de cualquier acción humana, y en especial, de la reflexión sistemática.

El texto es más que un relato, constituye un espacio de elaboración que recoge la interacción de un conjunto selecto de actores sociales, académicos y académicas, líderes, lideresas y representantes de organismos de cooperación que buscan una incidencia democrática. Este grupo de personalidades se ha interrogado, en este caso desde la realidad ecuatoriana, si el desarrollo alcanzado hoy y expresado en innumerales indicadores, realmente está enfocado hacia la obtención de ese estado de bienestar que toda la ciu-

1 Coordinador de Programas UNICEF-Ecuador, sociólogo con estudios avanzados de economía en la Universidad de Costa Rica y en la Universidad Libre de Berlín.

2 Las perspectivas y formulaciones conceptuales que se presentan en este artículo son personales y no representan el pensamiento oficial de la organización ni necesariamente expresan el pensar de los demás colegas que participaron en el equipo de trabajo.

dadanía aspira o si, más bien, es necesario someter a la discusión sistemática muchas de las decisiones y procesos que permitan las redefiniciones pertinentes.

El debate a lo largo de todo el tiempo en el que este grupo selecto de personas se reunió fue algo más allá de un intercambio de ideas, para transformarse en una búsqueda que permita la identificación de puntos de partida. Para algunos que confunden el espíritu práctico que ha permitido el avance de la humanidad, esto puede ser una pérdida de tiempo y de recursos. Para los ilustrados e ilustradas que saben valorar la importancia que el mundo de las ideas tiene para los logros y el desempeño alcanzado por los hombres y mujeres de nuestra sociedad, bien conocen la significación que tiene dedicar a la reflexión un poco del escaso tiempo que nos deja esta vorágine.

¿Por qué y para qué el debate?

Hubo una premisa en este proceso, la que intentaré explicar conceptualmente en las páginas que siguen, basada en que un acuerdo social puede construirse al tenor de argumentos y contra argumentos. Un consenso moral, como diría Habermas, nace de la posibilidad de construcción de una democracia deliberativa. ¡Qué más ayuda que propiciar un espacio donde las personas, en el fragor de la discusión política amplia y sincera, puedan reconocerse como sujetos y sujetas que tienen la misma responsabilidad de construir una sociedad más libre, más democrática y, sobre todo, más justa! Ciertamente hay más espacios para ello, como por ejemplo, los observatorios ciudadanos que han ayudado a levantar algunas agencias de Naciones Unidas y han contribuido profundamente al fortalecimiento de la transparencia y la igualdad, u otros organismos de naturaleza igual, promovidos por las cámaras empresariales u organizaciones de la sociedad civil. Cuantos más espacios de este tipo se reproduzcan, no hay duda que habrá más democracia.

Hoy la recomposición institucional en América Latina tiene, en consecuencia, mayores exigencias que en el pasado ya que la apertura económica y la profundización del mercado debe, necesariamente, ir de la mano de un proceso de gobernabilidad democrática; hecho que pasa por la configuración de una política moderna que garantice estabilidad macroeconómica, seguridad jurídica y la atención a las fracturas sociales. En otras palabras, una economía moderna, un Estado moderno y una democracia moderna. La región debate acerca de cómo atender estos (des)equilibrios, que remiten a intereses y a la solución de los dilemas del pasado.

Tal parece que esto, como bien argumentan de la Torre y Barrera para el caso ecuatoriano en el presente libro, implica construir o reconstruir un acuerdo social que garantice la inclusión de todos. Para algunos sectores, ello requiere el montaje de una institucionalidad política que tenga el gran desafío de avanzar, en medio de fracturas sociales y políticas históricas irresueltas, hacia un proyecto nacional todavía incompleto. Independientemente que este sea el camino o no, lo cierto del caso es que conseguir este acuerdo social en el siglo XXI significa profundizar la reflexión y el debate. Espacio argumentativo que no puede limitarse simplemente a la aplicación de instrumentos ni a la discusión académica *per se*.

Incluamos las libertades culturales en el debate

El debate no se agota, sin embargo, en esta iniciativa del *Foro para la democracia, el bienestar y el crecimiento económico* ni en este libro. Ambos procuran simplemente interpelar a otros a continuar este camino, sobre todo en un marco de tanta ansiedad e inestabilidad política como la que vive todavía nuestra región latinoamericana.

De la lectura del libro y de las discusiones en el Foro, surgen algunas reflexiones que compartimos los miembros del equipo más cercano al proyecto. Algunas de ellas también se formularon en los foros convocados. Éstas tienen como propósito alimentar ese debate acerca de cómo orientar la reflexión colectiva para conseguir mejores desempeños políticos y económicos, pero sobre todo para construir el bienestar de la gente. Así mismo, procuran mostrar que detrás de las acciones que se desarrollan en este tipo de proyectos hay inquietudes, interrogantes y puntos de vista sobre la realidad, los que han convocado desde hace varios años a unos u a otros a postular algunas de las estrategias que se han venido promoviendo. El enfoque de los derechos humanos nos ha guiado en este sentido y nos ha motivado a comprender que los derechos no van a ningún lado sin la institucionalidad y sin tener claro ese principio kantiano de que la persona debería ser el principal objetivo que nos motive y ser nuestro punto de partida, no simplemente el medio.

Este argumento es el que se encuentra en la noción de desarrollo humano y que de manera meridiana plantea el Premio Nóbel de Economía, Amartya Sen, en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD de 2004, que vincula las libertades culturales y el desarrollo. La formulación de Sen es clara: no habrá superación de la pobreza y de la exclusión sin reconocimiento recíproco³. El argumento no solamente alerta a los “policy makers” a incorporar esta variable en los instrumentos que fundan las políticas de desarrollo, sino a todos y a todas a dar curso a nuestras ideas en este marco.

Esta perspectiva es muy pertinente para América Latina porque es una región multicultural y multiétnica, pero, además, porque una buena parte de la gente pobre y excluida la integran las nacionalidades y pueblos indígenas y los grupos de afrodescendientes. En los últimos años, los estados latinoamericanos han venido adoptando en sus legislaciones y en sus políticas, particularmente las sociales, la especificación de derechos de los niños y niñas, las mujeres y otros grupos sociales, dentro de lo que se ha venido llamando el nuevo enfoque de los derechos humanos (Güendel, 2002a). Un avance significativo que ha obedecido en buena medida a la presión de los diferentes movimientos sociales.

En este planteamiento se vincula el concepto de libertad con el acceso al bienestar y el desarrollo de las capacidades de las personas, un argumento que ya ha sido suficientemente desarrollado por Sen y otros liberales radicales⁴. No hay libertad plena si la gente no tiene condiciones de vida para ejercerla, que le permitan desarrollar capacidades para tener incidencia en su comunidad y para conseguir un control de su propia vida. En otras palabras, podemos vivir una democracia, pero esta no es lo suficientemente plena, si la gente no participa activamente debatiendo acerca de su futuro, lo cual no se va a conseguir si no tienen las capacidades para ello.

Esta formulación queda clara en el artículo que escribe Larrea en el presente libro. De acuerdo con este autor, la carencia de una nutrición adecuada está afectando seriamente a la niñez pobre de la Sierra desde el mismo vientre de la madre, a raíz de una inadecuada alimentación. En buena medida, esto ocurre por la falta de conocimiento que conduce a hábitos alimenticios que provocan desnutrición y, por supuesto, en ocasiones a la privación de ingresos de las familias pobres. Está demostrado, según este autor, que esta situación, entre otros efectos negativos, reduce la capacidad cognitiva de los niños y niñas, lo cual les resta capacidades que limita sus oportunidades. Probablemente, muchos de estos niños y niñas son los que

3 “La negación de la libertad cultural puede generar privaciones muy importantes y así empobrecer la vida de la gente e impedirle establecer conexiones culturales a las que, con justa razón, pueden aspirar. Así, el enfoque del desarrollo humano puede ampliarse para dar cabida a la importancia de la libertad cultural (PNUD, 2004: 13).

4 “La libertad de llevar diferentes tipos de vida se refleja en el conjunto de capacidades de la persona. La capacidad de una persona depende de varios factores, que incluyen las características personales y los arreglos sociales. Por supuesto, una explicación total de la libertad de un individuo debe ir más allá de las capacidades de la vida personal y prestar atención a los otros objetivos de la persona (por ejemplo, metas sociales que no están directamente relacionadas con su propia vida), pero las capacidades humanas constituyen una parte importante de la libertad individual” (Sen, 1996: 59).

engrosan la población que queda afuera del sistema educativo en el Ecuador y que eufemísticamente llamamos deserción escolar.

Debe destacarse que Larrea se refiere, principalmente, a la población indígena que habita en la Sierra, la población pobre más afectada por la desnutrición y uno de los sectores más excluidos y más sometidos a la discriminación en el Ecuador y en el resto de América Latina. El concepto de democracia adquiere, en este contexto, un significado distinto del que formula la Ciencia Política tradicional, pues no se trata solamente de levantar el edificio de las instituciones liberales sino de insertar un concepto de justicia basado en la equidad que posibilite el desarrollo de una soberanía popular. La fórmula es sencilla, estos niños y niñas en su etapa adulta no podrán disfrutar –y probablemente defender– plenamente las instituciones democráticas simplemente porque no obtuvieron las capacidades necesarias para participar más plena, consciente y activamente de la democracia deliberativa. Sin caer en reduccionismos, puede decirse que una más amplia y mejor educación contribuirá, al mismo tiempo, a bajar los riesgos de las prácticas basadas en el clientelismo político que tan a menudo se identifican en América Latina. Cognición y democracia son dos realidades aparentemente desvinculadas pero absolutamente determinadas, de ahí que para algunos autores como Habermas, Rawls, Ackerman y Nagel la argumentación es la base de la construcción de un consenso moral que ayudará a fortalecer la democracia (Vázquez 2001: 35-36). ¿Cómo es posible construir una democracia sólida y participativa si la mitad o más de la población está privada de las necesidades más básicas, incluyendo la educación?

Se es libre si al mismo tiempo se es igual. Dos horizontes que fueron formulados desde la Revolución Francesa, aunque luego separados por las ideologías que predominaron en el siglo pasado, pero que hoy el enfoque de derechos humanos se ha encargado de reconciliar y de presentarlas como un imperativo moral. Vázquez señala que la igualdad no es un atributo, sino una noción relacional, también afirma que tiene una dimensión normativa y una descriptiva (Vázquez 2001: 35-36). El estudio de Larrea cabe dentro de la segunda; él muestra de manera concreta y basado en información empírica, la existencia de una condición de desigualdad, postulando una economía política asociada a algo tan básico para nuestro funcionamiento sociopolítico como la nutrición, lo cual señala la existencia de unos recursos distribuidos desigualmente. Esta economía política dice que las poblaciones indígenas que sufren de esta exclusión junto con el resto de la población pobre, no disfrutaban de las libertades, al menos no tanto como aquellos que tienen el acceso pleno a los frutos del desarrollo, simplemente porque su condición de igualdad concreta dista de la condición de igualdad normativa.

De aquí se desprende una serie de interesantes aristas que conducen a debatir muchas de las tesis liberales vinculadas con los principios morales y el ejercicio de la persona como persona moral, no obstante, basta con señalar que ello justifica una acción estatal deliberada que tenga un propósito compensatorio, tal y como lo ha formulado Rawls con su principio discriminatorio a favor de los excluidos. Para los que cobijan las tesis liberales, hay aquí suficientes argumentos morales para redistribuir recursos de manera sistemática, que permita transformar a estos sujetos en personas morales con dignidad y capacidad de ejercer las libertades democráticas.

La igualdad es un asunto relacional, lo cual significa que debe de construirse en el marco de estos espacios políticos orientados a esta desigualdad evidente. Dentro de este concepto, las políticas públicas devienen en políticas de igualdad y en espacios deliberativos. Espacios que debieran de incorporar a la gente común para evitar que se transforme en un diálogo de expertos y se sustituya el debate comunitario. En este sentido, la preocupación de los comunitaristas y su crítica a los liberales igualitarios es correcta: la vindicación de los derechos no puede estar antes de las personas. Los sujetos son el propósito principal y no un medio. Al respecto, Habermas ha planteado que ambos, derechos y soberanía popular son complementarios y no antinómicos (Habermas 2003). De ahí que, es en el espacio local donde, en último término, se funden esa preocupación por los derechos y el fortalecimiento del tejido comunitario. Entonces, las polí-

ticas públicas no son nacionales ni locales, son iniciativas sistemáticas que tiene al territorio como su concreción primordial.

El tema de la libertad puede ser interpretado como una aseveración que conduce a un significado individualista en un mundo en el que requerimos “más sociedad” en lugar de “más individualidad”. En realidad, la libertad debe comprenderse no sólo desde la no intervención o libertades negativas, sino también, desde las libertades positivas. El reclamo por la autonomía es solo una cara de la libertad, la otra es como se construye esta autonomía a partir de la capacidad de ejercerla, lo cual implica un régimen de bienestar que lo garantice. En este sentido, la individualización es vista desde un ángulo social no económico: el reconocimiento recíproco⁵. Nos referimos al sujeto, es decir, aquella persona que es al mismo tiempo una individualidad y una colectividad, dos dimensiones que difícilmente podemos separar y que remite, precisamente, a esa capacidad de vinculación y de identidad. De ahí que el planteamiento de Sen trasciende esa idea del agente económico y mira al individuo como una agencia, esto es, como un individuo con voluntad propia cuyas capacidades dependen de su relación con las demás personas⁶.

Esta es una perspectiva diferente del mundo que enfrentamos cotidianamente. En efecto, vivimos un mundo donde culturalmente se promociona al individuo egocéntrico e indiferente hacia lo colectivo, en virtud de que es un mundo que tiene como principales nortes sociales el éxito, el poder y el dinero⁷. Hecho que ha conducido a que una lógica puramente instrumental esté colonizando nuestro mundo social y nuestro mundo particular de vida, tal y como nos lo ha recordado Habermas desde hace tiempo. Se concibe la libertad exclusivamente como un asunto técnico que garantiza la oportunidad de acceso a bienes tangibles e intangibles, independientemente de las características, capacidades y desde la dignidad de quien accede a ellos. De ahí que este mundo aparezca simbólicamente dominado por conceptos de la vida social basados en una perspectiva que pone énfasis en la tecnología sofisticada, en la comunicación virtual que tras-toca información con comunicación y un mercado que se expande no sólo horizontalmente, sino, sobre todo, verticalmente, hasta el punto que se ancla con cada vez mayor profundidad en la conciencia de la gente. Conceptos que se expresan topográficamente en espacios urbanos especializados, donde la diversidad socio-cultural está calificada, básicamente, por una perspectiva mercado-técnica que construye a un consumidor estandarizado aunque heterogéneo.

En el caso de una sociedad inconclusa como la latinoamericana –en el sentido de que le ha sido difícil conseguir un referente colectivo que la articule-, este individuo autoreferenciado adquiere connotaciones todavía más complicadas desde el punto de vista político y social, ya que tiende a profundizar la histórica fragmentación social y geográfica entre los grupos sociales que tienen acceso al poder y a niveles de consumo privilegiado y la mayoría que sigue estando al margen de los frutos del desarrollo y de los mecanismos de control social y político. Este rasgo de la sociedad moderna tiende a fortalecer la exclusión, la cual no tiene solamente una cara de carencia, sino que tiene un rostro de incapacidad.

El nuevo enfoque de los derechos humanos se distancia de esta perspectiva y, más bien, vindica la autonomía reflexiva como un resultado del acceso al bienestar y no viceversa, tal y como ha ocurrido en las sociedades con regímenes de bienestar de naturaleza amplia y compleja⁸, donde el individuo social ha sido un paso subsiguiente de su acceso a la ciudadanía política y social. La propuesta, por el contrario, es fortalecer al sujeto, no consolidar la visión fragmentada y economicista del individuo al margen de la socie-

5 En los últimos años se ha escrito mucho acerca de esta perspectiva social del proceso de individualización y sus antinomias contemporáneas. En este documento nos basamos en las formulaciones de Giddens, Ulrich y Elizabeth Beck y Castoriadis.

6 Uso el concepto de agencia humana en el sentido que lo postula Gutmann (Ignatieff 2001:13-14).

7 Tal y como lo ha postulado Habermas en varios de sus contribuciones, particularmente en su *Teoría de la Acción Comunicativa*.

8 Castoriadis valora críticamente esta expresión social como una pérdida de referentes colectivos que están conduciendo al mundo a una crisis de civilización.

dad⁹. De modo que, la exigencia por mayor libertad cultural expresada en derechos no está al margen del acceso a condiciones de vida adecuadas, pues de otra manera se reproduciría este esquema individualista, que niega en sí mismo el concepto de sociedad.

El argumento tiene un sustrato normativo, uno técnico y uno práctico. Normativo porque la libertad y la igualdad son horizontes a conseguir: sólo unos tienen estas condiciones, de ahí que sea necesario igualar a todos los sujetos para obtenerlo, mediante un marco de derechos que garantice libertades y accesos. Una demanda absolutamente apegada a los preceptos liberales que dominan las sociedades occidentales, que sin embargo, no cubre a una buena parte de la población tales como los niños, niñas, adolescentes, mujeres y las poblaciones culturalmente subordinadas, grupos que engrosan la mayoría de la gente pobre de nuestras naciones. Si nos quedamos en este nivel contra-fáctico, el enfoque de los derechos sería tan solo un ideal, tal y como los postulaba Marx en *La cuestión judía* o en la *Ideología Alemana*.

Técnico, en cuanto es necesario traducir este marco en instrumentos jurídicos y sociales capaces de orientar a la sociedad en esta dirección mediante políticas públicas, como se formuló antes, que hagan realidad esta igualdad jurídica. El derecho es un hijo de la modernidad, que pone a la razón en el centro de lo social, incluso al reconocer la subjetividad, tal y como hoy se postula en el nuevo enfoque de los derechos humanos que asume la especificidad de lo social *vis á vis* la universalidad abstracta del derecho positivista. Pero el asunto es que dentro de una concepción relacional, el derecho tiene, sobre todo, un sentido práctico en la política. Es allí donde este deber ser y estos instrumentos finalmente adquieren validez. Los derechos y el derecho son una mediación y una racionalización del poder y es en donde el sujeto se construye como tal. La política traza la trayectoria de la acción social y le otorga un carácter de viabilidad y de facticidad al derecho. Un concepto democrático de los derechos conducen a una concepción del poder como servicio, lo cual constituye un avance innegable en el desarrollo de la democracia.

En efecto, este mundo es una realidad social concreta, producida por hombres y mujeres con historia y atravesado por fracturas sociales y políticas históricas, como lo analiza de la Torre para el caso ecuatoriano en el presente libro. Los intereses y los poderes que se configuran en él determinan la manera cómo se da la interacción y el conflicto social. Ese sujeto de derechos se configura en este contexto y no en la abstracción de un discurso de derechos que imagina individuos ideales. Existe una dimensión social que se vive de manera particular por estos individuos y sus colectividades, la cual determina conductas y sentimientos que devienen en acciones colectivas que pueden ser racionales o no. De modo que el ejercicio de la libertad, más allá de su contenido ético es un asunto fáctico que depende de esas circunstancias y de esa manera particular de estructuración social e histórica de la realidad. Por esta misma razón, los derechos humanos están atravesados por tensiones y antinomias. No son realidades al margen de las complejidades que viven nuestras sociedades. Construir una perspectiva política basada en los derechos significa reconocer estas realidades históricas y subjetivas, por ello no es suficiente la diagnosis, hay que avanzar hacia una prognosis que vincule pensamiento con acción, la ética y la ciencia.

Ahora bien, hay que recordar que los derechos también son discursos y en la modernidad tardía también son imagen, sobre todo en este mundo en el que ésta deviene en un factor que tiende a dominar cada vez más los espacios sociales y culturales. Ella pretende configurar la conectividad con el otro y la solidaridad social, presentando muchas veces la desigualdad como si fuese un fenómeno particular, circunstancial y natural y los derechos desde una mirada centrada en el individuo, aunque, también, en ocasiones abandona la frivolidad para construir espacios deliberativos y orientados a construir consensos. Pero la imagen ha hecho algo más complejo, en la medida en que tiende a formatear lo público: tiende a desnudar sistemáticamente la política, mostrando no solo sus intersticios sino, también, sometiéndola a un escrutinio público intencionado. Esto ha sido bueno y malo; bueno porque ha permitido transparentar el poder y

9 Hinkelammert hace una profunda reflexión acerca del sujeto contemporáneo y los efectos que tiene la concepción neoliberal.

mostrar en todas sus expresiones su dimensión instrumental, pero malo porque la ha desmitificado de sus atributos colectivos y de su papel deliberativo y tiende a transformarla, en ocasiones, en actos de pasarela. Tal hecho plantea un desafío adicional. No es suficiente una perspectiva que conciba a la política de manera diferente -que se distancia del concepto instrumental y se alimente de la nueva moral basada en los derechos humanos-. Hay que configurar, también, una estrategia de comunicación social.

Los derechos es algo más que un deber ser

La propuesta de incidencia no puede despegarse de esta determinación y, por ende, más que un asunto normativo y técnico, debe enmarcarse en lo práctico si realmente quiere injerir en la dinámica de la realidad social. Para ello debe transformarse en una propuesta política. En este sentido, tiene razón la argumentación que realiza Fernando Bustamante en este libro, cuando alude a esas posiciones tecnocráticas que construyen un concepto instrumental de pobre y reduce a los instrumentos los esfuerzos por combatir la pobreza, generando una cultura en la que se niega la especificidad social del pobre como sujeto y, lamentablemente, se reproduce esquemas añejos de protección/subordinación que fomenta un nuevo tipo de clientelismo.

Esta propuesta política requiere cristalizarse en el derecho para garantizar que esa desigualdad pueda ser atendida de manera sistemática. Aunque esto no quiere decir, necesariamente, que esto sea suficiente. El derecho es tan solo un referente ético que se basa en puntos de vista morales acerca de lo que se quiere erradicar. Como tal, es un parámetro que establece un estándar determinado o aspiración de lo que deseamos que ocurra en nuestra sociedad y, al mismo tiempo, un espacio de conflictividad social, que adquiere cuerpo dentro de unas instituciones. Éstas garantizan el reconocimiento y establecen unas reglas dentro de las cuales se realiza la política. El derecho no suprime de facto las relaciones de subordinación, iguala jurídicamente a las personas, racionaliza estas relaciones de poder y crea condiciones para superarlas. Desde mi perspectiva, la igualación establece tan solo un concepto límite, dentro del cual se configura una relación conflictiva y mediada entre sujetos con distinto poder y condiciones que contribuyen a establecer reglas para la confrontación y conciliación. Estas reglas pueden permitir un espacio de comunicación. De ahí que una sociedad débil institucionalmente sea una sociedad no solo difícil de gobernar, sino, además, más excluyente.

El reconocimiento de los derechos pasa hoy por el reconocimiento de la identidad. No es que las clases y sus intereses como tales hayan desaparecido, sino que se acepta que otro espacio de conflictividad y de reconocimiento ha surgido. Esto, en efecto, es un cambio en la gramática y la topografía social. La historicidad, en consecuencia, se reconoce de manera diferente. El redescubrimiento de lo particular ha hecho que en el análisis de lo colectivo trascienda aquella totalidad inmanente que nos ofrecía la teoría durkheimneana para reconocer que existe una subjetividad y que ésta tiene una expresión individual y colectiva, al mismo tiempo. Esta subjetividad media el quehacer político y social, lo cual significa que estos intereses y estos poderes están atravesados por el miedo, la reacción al riesgo, la inseguridad, la esperanza o la frustración y que se experimentan distinto si se es mujer, indígena, niño, pobre o rico.

Eso muestra que, en efecto, la individualización vive encuadrada en fenómenos colectivos, en historias y en discursos sociales pero, también, se vive o, al menos, se presume de un modo particular. Digamos de una manera más circunscrita, más determinada por una cierta autonomía o control del yo. Sea que esto obedezca a la hegemonía del proyecto que pone énfasis en la ética mercantil o racionalidad material, como lo denominaba Weber, el cual ha calado hondo en el comportamiento social determinando una conducta más autoreferenciada y una ciencia desprovista de la ética (Hinkelammert, 2005). O sea que haya sido producto de la institucionalización social, que ha conducido a la racionalización de la vida a través de la polí-

tica vista desde otros ángulos, los cuales van más allá de los esquemas tradicionales basados en los conglomerados constituidos en torno a los intereses económicos, como el género, la etnocultura o la edad.

El asunto es que el mundo no es una fábrica de salchichas, tiene una especificidad histórica, social y cultural, que es la que finalmente determina cómo se vive, cómo se piensa y cómo se busca transformar o, al menos orientar, ese mundo actual. Como ya es obvio, tal especificidad hace que vivamos las macro tendencias sociales de un modo singular en cada lugar del mundo. De modo que, estos procesos de racionalización social se viven de manera distinta en Alemania, Costa Rica, Ecuador o Argentina. Es esta especificidad la que condujo a que Ecuador haya vivido el modernismo desarrollista entre el caudillismo político de Velasco Ibarra y los esfuerzos modernizantes con un tinte tecnocrático de Galo Plaza (Véase de la Torre en el presente volumen), mientras que los hondureños lo hayan experimentado por medio del esfuerzo integrador de Villena Morales y el populismo militar de López Arellano.

Hoy el pensamiento progresista ve con preocupación la manera como se está configurando lo social. Si bien reconoce la inevitabilidad y hasta el avance que significa la consecución de una mayor autonomía de individuo en la medida en que eso conlleva a la reafirmación del sujeto y, por consiguiente, de la libertad, mira con desánimo esa idea de una sociedad constituida por personas autoreferenciadas que no reconocen su origen ni el valor de lo social.

En América Latina esta preocupación es mucho mayor. Los procesos de institucionalización social han sido débiles, complejos e insuficientes, lo cual ha conducido a que la democracia como régimen de gobierno no haya podido asentarse de manera definitiva ni se haya desarrollado ampliamente una cultura de reconocimiento del otro. Si la preocupación en Europa occidental es una institucionalización que ha tendido a romper los lazos primarios y ha producido “un individuo” que quiere vivir su propia vida, como lo han calificado Ulrich y Elizabeth Beck (2003), encerrado en sí mismo y en cierta medida incomunicado, al punto de que se levanta la urgente necesidad de restablecer una integración social fundada en la comunicación argumentativa; en nuestro subcontinente, la preocupación es mayor. Ese individuo que reclama su autonomía existe tan solo como expresión de la desigualdad social. La vindicación de la libertad como construcción de la igualdad es todavía primaria, si entendemos por tal la formulación de los liberales radicales como Sen y Dworkin, como el acceso a capacidades y recursos que permitan a las personas decidir con fundamento en relación con su propia vida y la dinámica colectiva que les concierne.

Gerald Cohen ha postulado un enfoque interesante, el cual señala que para construir una sociedad más igualitaria no es suficiente tener capacidades y recursos que permitan ajustar las inequidades de una sociedad desigual, es necesario configurar un *ethos* que conduzca a la transformación de las prácticas sociales, ya que las personas que tienen mucho más poder que otras determinan lo que sucede dentro de esas reglas (Cohen, 2001: 189).

Esta formulación de Cohen es interesante pues postula que el cambio social va más allá del establecimiento de ciertas reglas institucionales y plantea la urgencia de un cambio cultural y moral que afecte las prácticas de todos, particularmente de los grupos con mayor poder e influencia en la sociedad.

Sin embargo, conseguir tales transformaciones en estos órdenes resulta difícil sin organizar una base institucional, sobre todo en América Latina, donde estamos apenas levantando nuestro edificio institucional democrático. Por tal razón, aunque el derecho es un poder contrafáctico contribuye a que los grupos subordinados puedan ganar terreno en el mundo de lo político y de lo social. Hay que recordar que el poder no es suma cero, y, por lo tanto, favorecer más poder para los desfavorecidos no quiere decir reducir el poder de quienes ahora tienen una posición privilegiada, simplemente implica que bajo estas circunstancias debe reconocerse que ese poder es cada día más relacional y, por ende, exige el acuerdo como el principio básico de gobierno.

Para que la generación de capacidades y recursos que postulan los liberales igualitarios verdaderamente logre resultados efectivos en el bienestar y el empoderamiento de los excluidos, se requiere fortalecer el proce-

so de institucionalización democrática, el cual ha venido tomando fuerza como un camino viable para conseguir que la gente se reconozca como igual dentro de la desigualdad. Rawls llama a esto configurar una estructura básica, es decir, “la forma en que las instituciones sociales mayores distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas de la cooperación social” (citado por Cohen, 2001: 185).

Esto implica avanzar en el marco y la cultura de los derechos, de modo que el derecho se transforme en algo fáctico, a la luz de políticas públicas concretas. Ese es un aspecto que sigue estando inconcluso en esta región, pues si bien no ha sido difícil incorporar el enfoque de derechos en la legislación, sigue siendo un desafío conseguir la traducción de esta voluntad jurídica en una voluntad política y social.

Entre otras acciones, como muy bien ha señalado Alison Vasconez en su artículo del presente libro, esto requiere superar la adopción de enfoques tecnocráticos de la atención de la pobreza. La política social y la política económica como instrumentos son válidos, pero tan solo si se complementan con una perspectiva política y orientada hacia un crecimiento inclusivo, como lo postula Julio Oleas, también en el presente volumen. La política pública no solamente es un medio para conseguir resultados verificables en marcos lógicos que articulan objetivos, actividades y seguimientos, también es la manera como construimos acuerdos basados en la ecuación ganar-ganar (Güendel y Barahona, 2006).

Esto último, lamentablemente, se ha olvidado y la tendencia ha sido, más bien, a que la burocracia - un mal necesario, como lo calificaba Weber- sustituya la preocupación por acumular capital político por el afán unilateral de fortalecer el capital humano, como si éste último no dependiese de una voluntad política y social por construir un mundo de ciudadanos. La ciudadanía inconclusa, tal y como la han llamado Bustelo y Minujin, sigue todavía vigente en América Latina y es una preocupación, de ahí que se requiere una institucionalización que sitúe a todos “adentro”. Más ciudadanía significa algo más que acceso a servicios de atención social y a un empleo de calidad, implica participación, transparencia y control social democrático, lo cual quiere decir instituciones fuertes y amplias. Precisamente, lo que propone Sen: igualdad para la libertad.

Reconocer que el fortalecimiento de la institucionalización va más allá de la aprobación de leyes de reconocimiento cultural, e implica tomas de posición más agresiva en el campo económico y social que reclame la universalidad del acceso, no quiere decir que esta dimensión cultural deba minimizarse. Dentro de las propuestas de fortalecimiento de los derechos hay al menos tres corrientes complementarias: la jurídica, la culturalista y la de equidad. Las tres son, en efecto, complementarias y apuntan a conseguir el reconocimiento de los derechos sociales y los derechos de libertad o libertades subjetivas (Güendel, 2004). Precisamente, la propuesta de las capacidades de Sen articula estas dimensiones y plantea que la realización de los derechos humanos no puede obtenerse si al mismo tiempo no se alcanza un acceso pleno de ambos.

A modo de conclusión

Como se ha podido colegir, el debate puede tener un sentido más allá del intercambio de ideas cuando trata de aquellos pensamientos que procuran transformarse en acción. El Foro convocado discutió sistemáticamente acerca de estos temas asociados a la igualdad, el bienestar y la libertad, temas que escriben los grandes desafíos que enfrenta el mundo contemporáneo y particularmente las naciones latinoamericanas. El Informe de Desarrollo Humano 2004 nos recordó algo tan básico como que el desarrollo humano es sobre todo reconocimiento y que no hay reconocimiento si no hay bienestar, igualdad y libertad para todos y todas. Para un país multicultural como este y en un mundo en el cual se reconoce que lo social es multicultural de por sí, debatir sobre bienestar, pobreza, y democracia teniendo como referente al sujeto, tiene un sentido que va más allá de la simple exposición de ideas.

Dicho esto, está claro que se requieren espacios donde se discuta sistemáticamente acerca del bienestar

y la democracia, dos ámbitos claramente articulados alrededor de algo tan básico y elemental como los recursos, pero desde un punto de vista en el cual se sitúen en su justa dimensión los ideales liberales que nos gobiernan. Si no hay recursos no hay bienestar y menos democracia, de ahí que debatir acerca de cómo se producen o se reproducen y se distribuyen estos recursos es imperativo. Queda claro que no es suficiente un esquema en el cual los recursos se produzcan atendiendo tan solo la función de producción de firma, sin contemplar que ésta también tiene una función social y que es parte de un esquema social mucho más amplio y complejo. De modo que, el crecimiento económico no puede plantearse al margen de éste y menos aún independientemente del ejercicio social y político de una democracia inclusiva y de todos y todas.

En los albores del siglo XXI, después de un largo, complejo y violento siglo XX tal parece que nos aprestamos a esforzarnos por vincular todos estos aspectos y a buscar una identidad menos superflua que la que nos venden diariamente, rescatando la identidad sustantiva del sujeto, sobre todo de ese sujeto que quiere atender las más básicas de sus necesidades para enfrentar los difíciles retos de un mundo complicado y a veces insensible como el que hemos construido. Esperemos que este debate contribuya en algo a enfocar de una nueva manera los problemas de hoy, teniendo a ese sujeto como el principal referente.

Bibliografía citada

- Beck, Ulrich y Beck, Elizabeth (2003) *La individualización: el individuo institucionalizado y sus consecuencias sociales y políticas*. Barcelona: Paidós
- Bustelo, Eduardo y Alberto Minujín (1997) "La política social esquivada". Menjívar, Rafael; Dirk Kruijt y Lieteke van Vucht Tijssen (editores). *Pobreza, exclusión y política social*. San José: FLACSO. 1ª edición, pp. 113-154.
- Castoriadis, Cornelius (1997) *El avance de la insignificancia*, Buenos Aires: EUDEBA
- Cohen, Gerald (2001) *Si eres igualitarista ¿cómo es que eres tan rico?* Barcelona: Paidós
- Dworkin, Ronald (2003) *Virtud Soberana: teoría y práctica de la igualdad*, Barcelona: Paidós
- Giddens, Anthony (1997) *Modernidad e identidad del yo*, Barcelona: Península
- Güendel, Ludwig (2002) "Política pública y enfoque de derechos", *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica, No 97.
- Güendel, Ludwig (2002) Nuevas tendencias y desafíos de la política social en América Latina: cambio estructural y construcción de ciudadanía, mimeo.
- Güendel, Ludwig y Barahona, Manuel (2006) "Programación social con enfoque de derechos: algunos derroteros hacia un nuevo paradigma". Cuadernos Ciencias Sociales, No 28. FLACSO-Costa Rica
- Habermas, Jürgen (1998). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Habermas, Jürgen (2000) *Teoría de la acción comunicativa*, Madrid: Taurus.
- Habermas, Jürgen (2003) "Derechos humanos y soberanía popular: versión liberal y republicana". En Ovejero, Felix, Marti Luis y Gargarella, Roberto, *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*, Barcelona, Paidós
- Hinkelammert, Franz (2003) *El sujeto y la ley, el retorno del sujeto reprimido*. San José: EUNA.
- Ignatieff, Michael (2003) *Los derechos humanos como política e idolatría*, Barcelona: Paidós
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *Informe sobre el Desarrollo Humano*, PNUD: Nueva York
- Rawls, John (1999) *Justicia como equidad*, Madrid: Tecnos
- Sen, Amartya (1996) "Capacidad y Bienestar" En: Sen, Amartya y Nussbaum, Martha, *La calidad de vida*, México: Fondo de Cultura Económica
- Sen, Amartya (1998) *Justicia y mercado*, Barcelona: Paidós
- Vásquez, Rodolfo (2001) *Liberalismo, Estado de Derecho y Minorías*, México: Paidós