

IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos



-DOCUMENTO DE TRABAJO-

PROMOCION DE UNA CULTURA DE INCLUSIÓN:
IDEAS PARA LA DISCUSION

Carlos Sojo
Juliana Martínez

PROMOVIENDO UNA CULTURA DE INCLUSIÓN: IDEAS PARA LA DISCUSIÓN

Presentación

Entre las violaciones más extendidas y serias de los derechos humanos en América Latina se presenta la exclusión de amplios sectores de la población, la cual varía entre la falta de participación política y económica hasta la abierta discriminación. Mientras que numerosas organizaciones no gubernamentales (ONGs) que trabajan en la protección de los derechos humanos han priorizado su acción en áreas no directamente relacionadas con el tema de la exclusión, existe un número considerable de organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos de la mujer, de los pueblos indígenas y de las poblaciones afrodescendientes .

Para que estas organizaciones se vuelvan más efectivas en la promoción de la inclusión, necesitan desarrollar o fortalecer sus estrategias de incidencia en la planificación, adopción e implementación de políticas públicas, así como reforzar el trabajo en los foros internacionales en los que se adoptan resoluciones que tienen un efecto potencial en esta temática.

Ante esta situación el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), a partir de marzo de este año y con el auspicio de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), desarrollará el proyecto “Promoviendo una cultura de inclusión”, en el marco de un programa focalizado en la construcción de democracias más inclusivas y transparentes en América Latina para la protección efectiva de los derechos humanos.

El proyecto se propone incentivar la promoción de una cultura de inclusión, con el fin de favorecer el ejercicio activo de los derechos humanos en condiciones de mayor equidad principalmente para las poblaciones meta.

El presente documento, pretende ofrecer algunas ideas para el debate de las personas expertas que nos acompañan en esta consulta, parte del proyecto, con respecto a dos temas centrales: la situación actual de nuestro continente relacionada con la exclusión social y el abordaje de en qué medida y de qué manera pueden las políticas públicas constituir un mecanismo concreto para disminuir las desigualdades sociales y propiciar sociedades más igualitarias, desde su diversidad, con la participación de la ciudadanía y los entes del Estado.

Su contenido se propone promover el debate más que formular respuestas definitivas y sus planteamientos se refieren a la región en general y no a situaciones nacionales en particular.

AMERICA LATINA: UN CONTINENTE DE DESIGUALDADES¹

Contexto

La integración social, la convivencia colectiva en condiciones de desigualdades múltiples y expectativas insatisfechas, es un fenómeno complejo donde interactúan procesos políticos, sociales y económicos. En la visión de Habermas, la vida en sociedad se organiza a partir de procesos de integración establecidos por el Estado mediante normas; el mercado, por medio de la producción y la distribución; y la solidaridad, ejercida por las organizaciones sociales.

La capacidad de generar esa integración resulta precaria en muchos casos. En América Latina se observan importantes déficit de integración en los tres niveles. A continuación, pasaremos revista a esos procesos a fin de ilustrar, en términos generales, las coordenadas de una reforma que contribuya a la combinación armónica de capacidades de integración.

La falta de armonía en la evolución de los procesos sociales, políticos y económicos ha conspirado contra la estabilidad en la región. En las últimas dos décadas, los desequilibrios económicos, los desastres naturales y las crisis políticas se han turnado para mantener un estado de zozobra entre la ciudadanía latinoamericana, que no permite identificar horizontes claros de progreso con equidad.

Los déficit de integración social, que revisaremos aquí brevemente, se suman para generar situaciones específicas de exclusión social. El hecho de la exclusión social exige el reconocimiento de factores multidimensionales que en su interrelación disminuyen la posibilidad de bienestar o aumentan la privación de las sociedades y de los grupos que las integran (Sen, 2001). La superación de la exclusión mediante el desarrollo de prácticas incluyentes, supone entonces el enfrentamiento con esas relaciones institucionalizadas que impiden el disfrute de una vida plena. Una agenda política para la inclusión deberá enfrentar las falencias de los mecanismos de integración, pero no en un tratamiento aislado de efectos concretos, sino en la afirmación de enfoques relacionales entre lo social, lo administrativo y lo mercantil. La sociedad integrada a la que aspiramos es aquella que identifica mecanismos de exclusión y desarrolla prácticas incluyentes para superarlos. La integración es el efecto político; la exclusión o la inclusión, la manifestación empírica de un fenómeno institucionalizado.

1. La crisis de la política

Después de la restauración democrática en los años ochenta, que nunca fue un tránsito fácil, la situación actual muestra cierto desmejoramiento. Los ejemplos no son casos aislados porque, en el fondo, ilustran procesos comunes que solamente se diferencian en razón de la magnitud o la coyuntura. El malestar de la ciudadanía con las formas tradicionales de ejercicio del poder político, no es privativo de la situación argentina, para

¹ Este trabajo ha sido elaborado por Carlos Sojo, Director de FLACSO Costa Rica

mencionar solo un caso. Las denuncias de corrupción de altos funcionarios públicos, la incapacidad de los partidos políticos para interpretar las demandas colectivas y canalizarlas hacia decisiones políticas apropiadas; la escasez de opciones políticas diversas y la centralización excesiva de las decisiones, son todos ellos fragmentos de un diagnóstico común en la política latinoamericana.

En muchos países de la región, el final de los autoritarismos supuso un enfrentamiento bipolar con el Estado. Por una parte, la sociedad desconfiaba de instituciones hasta poco tiempo antes sometidas al arbitrio del poder abiertamente dictatorial o cínicamente espurio. Por otra, intereses internos y foráneos, proclives a una visión peculiar del desarrollo de los mercados, requirieron el desmantelamiento de un aparato estatal considerado excesivo y dedicado a empresas que habrían de desempeñarse mejor en manos del sector privado.

No es este el lugar indicado para analizar en detalle los alcances de ese proceso de desmantelamiento, pero en esencia, ha supuesto contención del gasto, disminución de ingresos como consecuencia de las exenciones a las actividades económicas dinámicas y erosión de la inversión social y en infraestructura; erosión especialmente grave en los países más deprimidos, donde las oportunidades de creación de posibilidades distributivas han sido trasladadas a la solidaridad internacional o a la filantropía local. De especial importancia ha sido la disminución del empleo público, una base esencial de sustentación de las clases medias, expresión de uno de los mejores logros de progreso en los pocos países de la región que experimentaron ese desarrollo.

La motivación esencial de la reforma del Estado es protomercantil y sus mecanismos de ejecución han estado obsesivamente referidos a las posibilidades fiscales. En ese sentido, la reforma impulsada no ha supuesto una revisión significativa de las funciones del Estado. El pensamiento dominante impulsó una visión de la gestión pública centrada en el logro de equilibrios macroeconómicos. Pero esa es solo una de cuatro funciones esenciales de la administración pública (Grindle, 1996). Se requiere además el fortalecimiento de las funciones institucionales, referidas a la formación de reglas de juego y a la garantía de su plena observancia; de las funciones administrativas asociadas a la disposición y entrega de servicios públicos de calidad; y de las funciones políticas referidas a la capacidad efectiva para atender demandas sociales y ejercer mediación o arbitraje ante los conflictos dentro del ámbito privado.

Los gobiernos latinoamericanos han impulsado políticas en las últimas dos décadas que han conducido a una malformación del Estado. La marcada atención a los equilibrios fiscales ha penalizado la calidad de los servicios y la posibilidad de atención efectiva de las demandas de la población. Por otro lado, la irresponsabilidad o la mala praxis en la gestión macroeconómica, más allá de situaciones coyunturales, puede conducir a severos costos políticos y a crisis de legitimidad de difícil superación. La capacidad política de los Estados sufrirá desmedro si, debido a la insuficiencia de recursos fiscales, se debilita la calidad de los servicios y se reduce la posibilidad de atención a las demandas de la población.

Evidentemente, el mejoramiento de la integración social por vía de la administración requiere un conjunto de medidas orientadas a generar un desarrollo armónico de las capacidades del Estado. Pero dos aspectos parecen demandar especial cuidado a fin de propiciar las condiciones para una restauración de la confianza ciudadana en el Estado democrático latinoamericano. Se trata de un programa básico para el mejoramiento de la gobernabilidad de los sistemas y de una ampliación de los espacios de democracia directa, ahí donde la representación delegada ha manifestado un desempeño insuficiente.

La ecuación de la gobernabilidad supone la interacción de Gobierno y sociedad. La observación parece simple pero se olvida con pasmosa frecuencia. Los gobiernos acusan de ingobernabilidad a la simple dificultad del ejercicio del poder administrativo, en especial cuando hay severa limitación de recursos fiscales para la satisfacción de demandas crecientes. Como se ha planteado desde hace una década (World Bank, 1992), la responsabilidad gubernamental es un factor esencial. Buen gobierno supone transparencia e información apropiada en el proceso de toma de decisiones y responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos pactados con la ciudadanía, así como en el uso de los recursos públicos. Una rápida mirada a la situación general de los gobiernos latinoamericanos muestra deficiencias importantes en los tres sentidos. Desde la perspectiva de la sociedad, la cuestión de la gobernabilidad con frecuencia se asocia simplemente a la incapacidad del Estado o a la corrupción administrativa. Una parte importante de la responsabilidad corresponde a organizaciones sociales que saben agregar demandas y gestionarlas ante el Estado. La atomización y el cortoplacismo a menudo penalizan la formación de opciones políticas administrativamente viables y socialmente pertinentes.

Una respuesta a los desafíos de la gobernabilidad democrática proviene de la implantación de formas de democracia deliberativa centradas en múltiples procesos de diálogo social. La idea del diálogo social es el complemento activo de la dimensión representativa de la democracia, que permite avanzar en la construcción de políticas públicas incluyentes y, al mismo tiempo, orientadas a la ampliación de la equidad social.

En síntesis, la integración social por medio de la acción del Estado demanda mayor responsabilidad gubernamental, capacidad agregadora de la sociedad civil y mayores oportunidades de encuentro activo entre los gestores políticoadministrativos y los actores sociales.

2. Integración por el mercado

Es evidente que en las sociedades capitalistas, el mercado, como institución social que regula la distribución de bienes y servicios, juega un papel central en el establecimiento de umbrales de integración social. En las últimas dos décadas en América Latina, esta capacidad se ha ido estancando; así, las dinámicas de concentración creciente de la riqueza que se observan, acentúan la condición de nuestro subcontinente como la región más desigual del mundo.

El riesgo de la evolución reciente del Estado en América Latina es que un debilitamiento excesivo mitigue su capacidad regulatoria y orientadora de los beneficios del crecimiento a corto y largo plazo. Ello disminuye las posibilidades de integración social porque lesiona la capacidad de cohesión, derivada de las normas de convivencia, y debilita el consentimiento ciudadano con decisiones emanadas de procesos deliberativos viciados o nulos, sustentados precariamente en la legitimidad derivada del acto electoral.

La debilidad de los mercados proviene de su incapacidad para generar integración por medio del empleo y por ese medio, de la superación efectiva de la pobreza material.

Los indicadores de la última década muestran todavía una debilidad sostenida en el ritmo del crecimiento económico. Está reconocido ampliamente que los beneficios del crecimiento se acentúan en relación con su continuidad y no solamente con su magnitud. Por ello, no basta con crecer en términos reales, sino con lograrlo de manera sostenida. La volatilidad macroeconómica, esa tendencia a explotar de las economías latinoamericanas, se ha acentuado debido a la inestabilidad de las medidas adoptadas, a la naturaleza misma de un modelo de crecimiento que estimula la gestión privada de negocios especulativos (especialmente comerciales y financieros) y a que además, resulta extremadamente dependiente de los acontecimientos de la economía global. Más aún, son economías que deben desenvolverse en la precariedad de nuestros regímenes institucionales y que al mismo tiempo se desarrollan en una región donde la naturaleza castiga periódicamente la falta de planificación en la formación de los asentamientos humanos y productivos.

La debilidad del crecimiento es clara. Pero la incapacidad del mismo para producir bienestar lo es más. Dos aspectos destacan: las insuficiencias del mercado laboral y la persistencia de la pobreza. De acuerdo con las cifras de la CEPAL, la mayoría de los nuevos empleos de la región se genera fuera del mercado, en la llamada economía informal. Esa tendencia se ha mantenido constante durante la década de los noventa. Como resultado, la composición de los ocupados muestra una pérdida de dinamismo del empleo formal. Así, entre 1990 y 1999, la proporción de ocupados en el sector formal pasó de 57% a 51.6% en beneficio de las ocupaciones informales.

Adicionalmente, se observa un agravamiento en la tasa de desocupación. Entre 1990 y 1999 la tasa de desocupación se ha duplicado pasando de 4.6 % a 8.6%. Con ello, al finalizar el decenio, 18 millones de personas se encontraban en las filas de la desocupación.

El balance es precario. Una décima parte de los trabajadores capacitados no consigue empleo y la mitad de los ocupados se emplea en actividades informales, muchas de ellas por cuenta propia, y capaces de poco más que la reproducción simple del trabajador y su familia, en el mejor de los casos.

AMÉRICA LATINA: POBLACIÓN POBRE (a) (b)
1980-1999

	TOTAL		URBANA		RURAL	
	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje	Millones	Porcentaje
	1980	135.9	40.5	62.9	29.8	73
1990	200.2	48.3	121.7	41.4	78.5	65.4
1994	201.5	45.7	125.9	38.7	75.6	65.1
1997	203.8	43.5	125.7	36.5	78.2	63
1999	211.4	43.8	134.2	37.1	77.2	63.7

FUENTE: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Estimación correspondiente a 19 países de la región

Personas en hogares en situación de pobreza. Incluye a la población en situación de

b/ indigencia

El precario dinamismo económico no ha impedido, sin embargo, que los núcleos dinámicos de la sociedad experimenten ganancias sustanciales, incrementándose así la desigualdad. El informe de la CEPAL lo sintetiza así:

A fines de la década de 1990, la mayoría de los países de América Latina continuaron presentando un perfil de la distribución de los ingresos caracterizado por altos niveles de desigualdad. Éstos se expresan, entre otros indicadores, en la elevada proporción del ingreso total captada por el 10% de los hogares de mayores recursos, que supera 19 veces la que recibe, en promedio, el 40% de los hogares más pobres. Asimismo, entre dos tercios y tres cuartas partes de la población, según el país, perciben un ingreso per cápita inferior al promedio general.

Las razones de la desigualdad son múltiples e históricas. Estructuralmente reflejan debilidades en la captación de recursos tributarios por parte del Estado, así como en la orientación progresiva del gasto público. Enuncian también una limitada voluntad contributiva de las élites empresariales del continente, habituadas a la expatriación de capitales. En las últimas dos décadas, la inserción en la globalización económica ha supuesto la pérdida de dinamismo de actividades intensivas en el uso de fuerza de trabajo o que, como en el caso del empleo público, generaron condiciones de movilidad ascendente, que hoy no se reproducen en vista de las tendencias a la reducción del gasto público. En contraste, han florecido las actividades de comercio y servicios financieros, que generan menos empleos y que, además, al definir sus ingresos sobre bases competitivas globales, acentúan la distancia entre los que están insertos en la modernidad y quienes permanecen en las afueras. De ahí la importancia de la solidaridad como

sistema de integración social basado, no en una normativa altruista o filantrópica, sino en el conocimiento de comunidades de intereses y su defensa.

3. Solidaridad y exclusión social

La idea de exclusión social se refiere a los marcos institucionales dentro de los que tienen lugar procesos políticos y culturales que generan distintas formas de privación humana. La insuficiencia de ingresos para la satisfacción de las necesidades humanas es una forma de exclusión; sin embargo, la igualación de los ingresos al nivel establecido como mínimo requerido, no supone necesariamente la superación de otras formas de exclusión social. La noción de exclusión demanda la interrelación de factores como edad, género, etnia y territorio, con las dimensiones materiales de la privación humana, para así identificar las transformaciones institucionales requeridas para su eliminación.

La superación de la exclusión social compete a todas las formas de integración que hemos examinado (la administrativa y la de los mercados) pero esencialmente convoca la solidaridad social. Supone la creación de un ámbito efectivo para el ejercicio de los derechos civiles, políticos y sociales², que permita la identificación de todo tipo de cuestiones y su elevación a procedimientos decisivos que influyan tanto en la administración y orientación de las políticas públicas como en la operación de los mercados.

En América Latina el vínculo entre las formas de exclusión social y la pobreza material es notorio. En Guatemala la pobreza es fundamentalmente sufrida por la población indígena. Como lo es en Perú y Bolivia. En todo el continente la teoría de la “feminización” de la pobreza llama la atención sobre la concentración de efectos negativos derivados del empleo, el costo de la vida y el ciclo familiar, que castigan principalmente a las mujeres. Con todo, la CEPAL encuentra que la probabilidad de empobrecimiento para los hogares jefeados por mujeres no es mayor al promedio de los hogares; ello parece deberse al hecho de que, actitudes asociadas al ejercicio de la jefatura femenina de hogar, pueden más bien constituirse en antídotos contra el empobrecimiento. La situación de las mujeres pobres en los hogares nucleares, por ejemplo, está menos estudiada y constituye quizá uno de los problemas más severos de exclusión social desde la perspectiva de género.

Los negros son tendencialmente más pobres que los blancos en Brasil. La cuestión étnica, la raza y la exclusión aparecen de forma recurrente en el escenario político y social de América Latina. La negación por parte de las administraciones de la existencia de prácticas discriminatorias, contrasta con la evidencia de mecanismos que obstaculizan el disfrute del bienestar por parte de los grupos étnicos y raciales subordinados. Como lo plantea Trouillot (2000,129): “Los procesos de exclusión sociocultural coexisten en la segmentación de la población en grupos que son inherentemente desventajosos debido a que sus orígenes culturalmente marcados les dan un bajo acceso al capital social y

² Sobre el vínculo entre ciudadanía y exclusión social véase Sojo, 2000.

cultural. Tales marcas socioculturales pueden incluir color, etnicidad, u orígenes nacionales; idioma, o género”.

Estudios recientes del Instituto Interamericano de Derechos Humanos advierten que prevalece una grave ausencia de datos debido a la invisibilidad estadística de los pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y trabajadores migrantes. Se ignora su existencia en los estudios y análisis que sirven de base para definir el marco y alcance de la discriminación y el racismo, el diseño de recursos legales y las políticas públicas de desarrollo social y económico. Además, hay muy poca información debidamente desagregada por raza y sexo.

En todo el continente, la proporción de adultos mayores, niños, adolescentes y mujeres en los hogares pobres es mayor que en el total de los hogares. Territorialmente, los países de la región están agobiados por asimetrías de desarrollo absolutamente dramáticas que ilustran la desigualdad de las oportunidades en relación con la distancia de los centros dinámicos del poder económico y político. La pobreza rural es más intensa y extendida que la pobreza urbana. La proporción de hogares en condición de pobreza en el campo es el doble que en las ciudades y la indigencia más de tres veces superior. Los niveles de desarrollo humano en las ciudades capitales de América Latina no se distancian mucho de los disfrutados por los países industriales de alto desarrollo. En cambio, las dimensiones de ese desarrollo en espacios económicos y culturalmente aislados no son muy diferentes de los agregados nacionales en el África Subsahariana.

Las coordenadas de la integración pasan por el reconocimiento amplio de la diversidad social. Visibilidad es la clave de la integración desde el ámbito propiamente social. La creación de voluntades colectivas incluyentes supone el reconocimiento de los patrones diferenciales que cortan institucionalmente nuestras sociedades. Dos factores merecen consideración especial:

1) El territorio es un elemento central en una estrategia de desarrollo incluyente. El proceso de globalización se ha instalado en una dinámica que crea y recrea los espacios socioterritoriales. Por una parte, disminuye la centralidad de los ámbitos nacionales-estatales para la orientación de procesos económicos que suponen la circulación de mercancías, capitales y de personas, como queda manifiesto en la profusión de flujos migratorios desde periferias deprimidas hacia centros dinámicos. Por otra, reconstruye el territorio; por ejemplo, sobre dinámicas locales unificadas a la fuerza de procesos geográficos (como la comunidad que crea la convivencia común en una cuenca hidrográfica), o socioeconómicos (como la que levanta mojones en las zonas fronterizas), y con ello cuestiona a la vez, y sin proponérselo, tanto la demarcación política del Estado como la misión tradicional y constitutiva de las fuerzas armadas.

2) El otro elemento es la ciudadanía. En América Latina las condiciones “preciudadanas”, donde los derechos civiles que dieron pie a la organización de la propiedad privada y el Estado moderno no terminan de afianzarse, cohabitan con credenciales “hiperciudadanas”, que adscriben a una especie de derecho global que garantiza bienestar y conectividad en cualquier rincón del planeta (Sojo, 2002).

El combate a la exclusión remite a la construcción de una ciudadanía activa así como a las condiciones para su ejercicio; ciudadanía entendida como la capacidad de los actores para presionar, negociar y concertar. Esto vuelve a poner en el plano de construcción de la ciudadanía, la complementariedad entre aspectos sustantivos (indicadores de rendimiento) y aspectos procesales (institucionalización de pactos, formas de vindicar y exigir derechos). De manera que el tema de ciudadanía no es solo de derechos ciudadanos, sino también de institucionalización de esos derechos.

Referencias bibliográficas

CEPAL (2002) *Panorama Social de América Latina*. www.eclac.org.

Grindle, Marilee. (1996). *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge University Press.

Habermas, Jürgen. (2001) *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid, Editorial Trotta.

Sen, Amartya (2001). Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny.

Sojo, Carlos. (2000). “Dinámica Sociopolítica y Cultural de la Exclusión Social”. En Estanislao Gacitúa, Carlos Sojo y Shelton H. Davis, Editores. *Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe*. San José, FLACSO-Banco Mundial.

Sojo, Carlos (2002). “La Noción de Ciudadanía en el debate latinoamericano” en *Revista de la CEPAL*. No.76:25-38.

Trouillot, Michel-Rolph. (2000) “Exclusión Social en el Caribe” en Estanislao Gacitúa, Carlos Sojo y Shelton H. Davis, Editores. *Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe*. San José, FLACSO-Banco Mundial.

World Bank (1992). *Governance and Development*. Washington, The World Bank.

¿QUE PUEDEN HACER LAS POLITICAS PUBLICAS POR LA INCLUSION EN UN CONTINENTE DESIGUAL?³

En este documento nos planteamos promover el debate alrededor de una serie de preguntas relacionadas con el papel de las políticas públicas en pos de la democratización y la equidad social.

Un primer conjunto de preguntas tiene que ver con la manera en que se forman las políticas públicas y cuáles son las capacidades que la sociedad civil requiere para incidir en esas políticas.

Un segundo conjunto se refiere a los principales retos que afrontan las poblaciones excluidas para lograr una ampliación de sus derechos en escenarios en los cuales, incluso la población tradicionalmente incluida, se ve amenazada por la exclusión.

Finalmente, un tercer conjunto de preguntas tiene que ver con el diseño de estrategias que maximicen las oportunidades que brindan las condiciones ya existentes y minimicen las amenazas de las que aún no existen.

A continuación abordaremos estas preguntas a partir de ocho grandes retos que enfrentan las poblaciones excluidas y sus respectivas organizaciones.

1. El reto de que las políticas públicas amplíen derechos

Las políticas públicas deben poder resolver dos grandes grupos de problemas. Por un lado, es necesario que las políticas se propongan la **garantía de los derechos**, es decir el reconocimiento, al menos formal, de que ciertos grupos de la población como las personas migrantes, indígenas, afrodescendientes y las mujeres, son sujetas de derechos políticos, sociales, culturales y económicos. Ciertamente, gran parte de las acciones que impulsa la sociedad civil deben estar y están orientadas a garantizar derechos aún no reconocidos por los gobiernos y por lo tanto, también ausentes de las políticas públicas.

Haciendo un paralelismo con el ciclo de formación de las políticas públicas, la garantía de derechos remite a dos grandes momentos de dicho ciclo: la visibilización de problemas hasta entonces ignorados o no visibilizados por las políticas; y la formulación de medidas que contribuyan a dar soluciones a dichos problemas. Estas últimas pueden ser propuestas legales, que instauren nuevas leyes o cambien las viejas, aunque no solamente. También incluyen políticas, programas y acciones promovidas desde el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y entidades protectoras de los derechos de las personas como las Defensorías de los derechos humanos.

³ Este documento ha sido elaborado por Juliana Martínez, PhD en sociología, Universidad de Pittsburgh. Investigadora Fundación Acceso, consultora independiente y docente Universidad de Costa Rica. Las ideas presentadas en este documento se han venido desarrollado en el marco de procesos colectivos de trabajo con líderes de organizaciones sociales y asesores técnicos entre quienes se destaca el Lic. Mauricio Castro.

Sin embargo, en forma concomitante, es necesario que las políticas cuenten con mecanismos, no necesariamente judiciales, que les permitan superar aquello de que “del dicho al hecho hay mucho trecho”. Es decir, se requiere contar con mecanismos que permitan una efectiva promoción, protección y tutela de derechos. Volviendo a hacer referencia al ciclo de formación de las políticas públicas, estos mecanismos nos remiten principalmente a los momentos de ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de las políticas.

He aquí uno de los principales vacíos y común denominador al que se enfrentan actualmente las personas y grupos excluidos de las sociedades latinoamericanas. Precisamente, si hubiera que identificar el reto principal que enfrenta la sociedad civil para lograr que las políticas públicas sean una herramienta para propiciar sociedades más igualitarias, ése sería el dotarlas de **mecanismos efectivos** para la promoción, protección y tutela de derechos.

2. El reto de fortalecer las capacidades para incidir en la formación de las políticas⁴

Tanto en materia de garantía como de tutela y protección efectiva de los derechos, mucho camino hay aún por andar, aunque también mucho se ha andado ya.

Los logros en materia de garantía de derechos de poblaciones históricamente excluidas como las mujeres o los pueblos indígenas y afrodescendientes de distintos países de la región, demuestran las importantes capacidades que tiene la sociedad civil organizada.

Organizaciones pertenecientes a estas poblaciones, han desarrollado capacidades significativas, tanto para visibilizar problemas hasta ahora ignorados, como para lograr que tomadores de decisiones formulen algunas soluciones, tales como legislación desde los Poderes Legislativos y programas especiales desde los Poderes Ejecutivos.

Sin embargo, para fortalecer su capacidad de incidencia, las organizaciones de la sociedad civil necesitan mejorar sus destrezas para el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas de las políticas públicas que negocian.

En particular, es clara la deficiencia de las organizaciones de la sociedad civil, incluso de las más poderosas, para incorporar mecanismos de rendición de cuentas desde el mismo momento de negociación de las medidas para garantizar y proteger derechos.

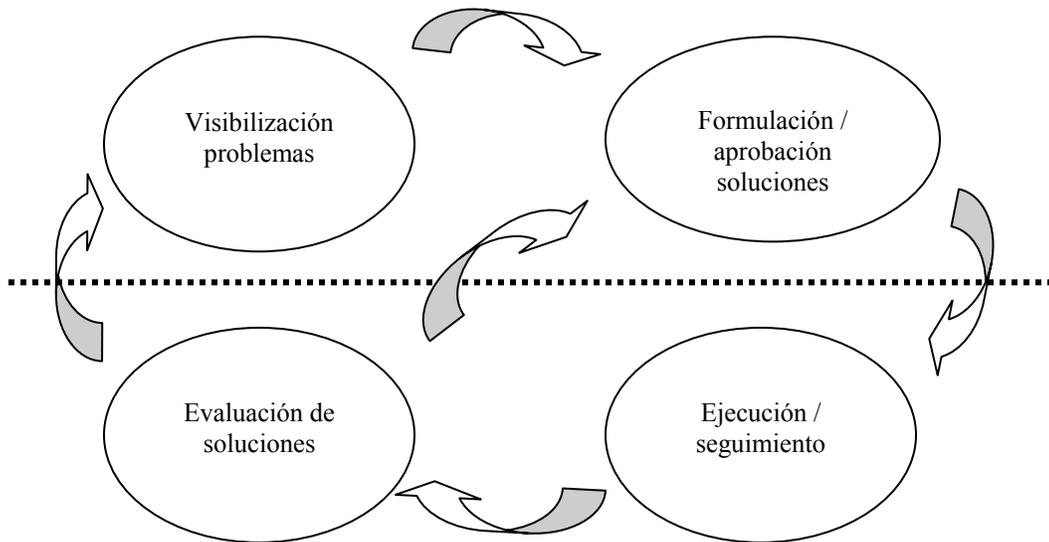
Una de las estrategias para fortalecer el papel de las organizaciones de la sociedad civil, es fortalecer sus capacidades de incidencia en todos los momentos del **ciclo de formación**

⁴ Este apartado se apoya fuertemente en elaboraciones a partir de la experiencia que la autora ha tenido en los últimos dos años como asesora de organizaciones que realizan incidencia en Costa Rica, y como investigadora de la situación centroamericana.

de las políticas⁵. Para ello, lo primero es ver la formación de las políticas como un ciclo en permanente movimiento, que no acaba, sino que más bien comienza, con, por ejemplo, la aprobación de leyes.

El gráfico que sigue a continuación permite remitir más claramente las afirmaciones anteriores al ciclo de las políticas públicas:

Momentos que para la incidencia son principalmente de
"mesa de negociación"



Momentos que para la incidencia son principalmente de
seguimiento y control político

Cabe señalar que este ciclo puede tener lugar a distintos niveles y poderes del Estado: a un nivel más general, de definición de leyes por parte del Poder Legislativo, que luego se ejecutan por parte del Ejecutivo, al interior del propio Poder Ejecutivo, etc.

Por supuesto, la formación de las políticas públicas no es siempre lineal ni siempre es tan sencilla la delimitación entre un momento y otro. De hecho, estos momentos no siempre siguen un orden lógico sino que, muchas veces, comienzan por el final. Sin embargo, en el contexto de este documento, el gráfico contribuye a visualizar que se trata de momentos distintos y que, por lo tanto, suponen capacidades distintas para quienes buscan incidir en ellos.

⁵ Uno de los autores pioneros en pensar el ciclo de las políticas públicas es John Kingdon, 1995, *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Longman. New York.

En efecto, las capacidades que las organizaciones de la sociedad civil necesitan para incidir en la formación de las políticas públicas varían de un momento a otro. Por ejemplo:

- En el primer momento se trata de **visualizar nuevos problemas**, o de presentar viejos problemas de una manera novedosa. Generalmente, en este momento las organizaciones de la sociedad civil construyen argumentos que son una combinación de elementos de principio, con datos y evidencia empírica de las situaciones que se quiere visibilizar. Es el caso, por ejemplo, de cuando las organizaciones de mujeres, comenzaron a visibilizar la violencia doméstica, que hasta entonces era un asunto privado, en un asunto de dominio público. Generalmente, las organizaciones de la sociedad civil tienen claro su papel en este momento: el de llevar la “voz” de sus respectivas poblaciones meta o personas representadas, a quienes toman decisiones.
- En el segundo momento se trata más bien de **presentar soluciones** a los problemas visibilizados. Muchas veces este momento va junto al anterior, en la medida en que frecuentemente el éxito para mostrar un nuevo problema, está dado por el hecho de demostrar que hay maneras, urgentes y necesarias, de darle soluciones. Sin embargo, para un mismo problema existen múltiples soluciones. Por regla general, este es un momento en el que se negocian visiones del problema y por lo tanto, de las soluciones. Siguiendo con el caso de las políticas contra la violencia doméstica, las organizaciones de mujeres abordan, por ejemplo, en qué medida es deseable transformar en delito penal la agresión doméstica. En este momento, uno de los principales insumos que las organizaciones de la sociedad civil suelen usar, son ejemplos y lecciones aprendidas, positivas o negativas, de otras experiencias. También en relación con este momento, las organizaciones de la sociedad civil tienen habitualmente claro su papel de proponer, a quienes toman decisiones, las soluciones más adecuadas desde la visión de sus respectivas poblaciones meta o personas representadas.
- Una vez acordados y aprobados los caminos para resolver los problemas, suele haber múltiples **caminos para llevar a cabo las soluciones**. Este es un tercer momento, distinto al anterior, y la sociedad civil requiere tener protagonismo en el seguimiento y el control de las acciones públicas. Es por ello que las capacidades requeridas varían grandemente, y aparecen aquí herramientas como las auditorías sociales, las acciones de control ciudadano, etc. En el caso de las acciones contra la violencia doméstica, este es el momento en el que las organizaciones de mujeres pasan de negociar con las personas que legislan, a emprender el seguimiento con los cuerpos de la Policía y las Comisarías, los Poderes Judiciales, los Ministerios de Salud, etc. Con relación a este momento, y a lo que de éste se haya negociado en el momento anterior, no es obvio que las organizaciones de sociedad civil tengan claro qué papel jugar. Muchas veces estas organizaciones asumen papeles importantes en materia de financiamiento e incluso de prestación de servicios, acciones que dejan de ser incidencia política. Precisamente, una capacitación destinada a fortalecer sus capacidades de

incidencia, debería abordar cuáles son las competencias deseables de la sociedad civil organizada en función del tipo de Estado (más débil o fuerte, con mayores o menores recursos, etc.).

- Finalmente, y si bien la evaluación es un eslabón sumamente débil cuando no completamente ausente en la formación de las políticas públicas de nuestra región, es estratégico para las organizaciones de la sociedad civil **aprender de la experiencia**. Precisamente de esta evaluación se pueden derivar elementos e información que fundamenten la visibilización de nuevos problemas, el cierre de “portillos” que quedaron abiertos con las soluciones propuestas, etc.

Los dos primeros momentos son relativamente más sencillos que los segundos por varias razones de las cuales, a los efectos de este documento, cabe mencionar tres:

- Generalmente tienen lugar en espacios de incidencia y negociación más visibles (como las Asambleas Legislativas, foros internacionales, procesos de concertación, etc.);
- El éxito de la incidencia no depende altamente de información pública relativa al propio desempeño público;
- La falta de rendición de cuentas, entendida como la obligación de dar explicaciones y corregir comportamientos, aumenta a medida que la política pública adquiere mayor forma.

En otras palabras, cuanto más se trasladen los procesos de incidencia de lugar centrales a un aparato público compartimentado y disperso; y cuanto más se requiera de información pública para tener éxito, más difícil será la incidencia.

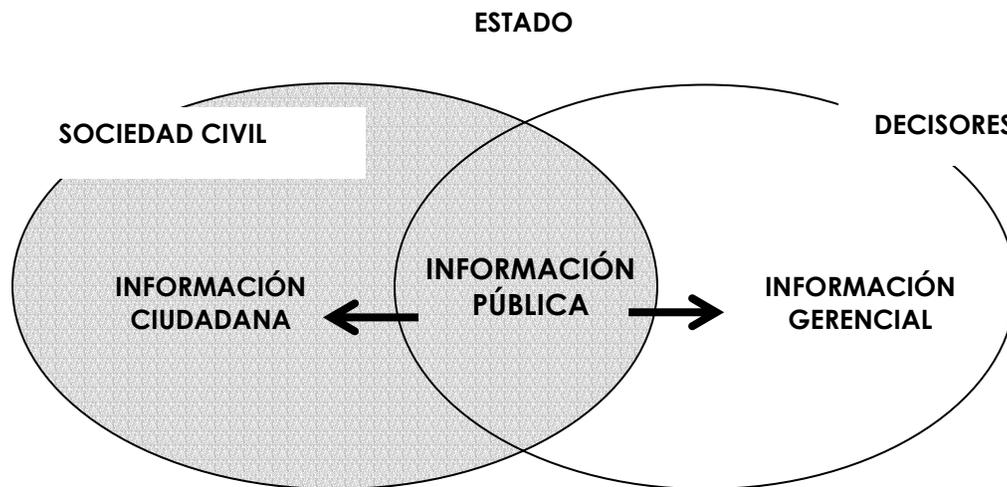
Finalmente, uno de los retos al que se hará referencia nuevamente más adelante, consiste en incorporar mecanismos que faciliten y promuevan la rendición de cuentas, desde el mismo principio de la formación de cualquier política pública.

Estas afirmaciones tienen más que ver con el propio proceso de formación de las políticas que con las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil que buscan incidir en aquéllas. Por lo tanto son válidas incluso para las organizaciones de sociedad civil que tienen más “voz” para articular sus demandas. De lo que se trata es, por lo tanto, de que el fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones no tenga lugar en abstracto, sino en el marco de los distintos momentos de la formación de las políticas.

3. El reto de contar con información ciudadana para la incidencia⁶

En materia de incidencia a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas, es imperioso que las organizaciones de la sociedad civil vayan clarificando sus necesidades de información, no simplemente pública, sino ciudadana.

La información pública es aquella relativa a las decisiones y al desempeño del Estado, sus políticas e instituciones. Actualmente es el tipo de información con la que se cuenta actualmente en los países, en mayor o menor medida. Ahora bien, como lo señala el gráfico que sigue a continuación, esta información no es necesariamente adecuada para que sirva a las personas que toman decisiones desde el Estado ni a personas y organizaciones que observan, controlan y buscan incidir en dicho desempeño desde la sociedad civil.



Por el contrario, para que esto ocurra, la información pública tiene que transformarse, por un lado en información gerencial, y por otro lado en información ciudadana. Ambos tipos de información deben ser completos, válidos, verificables y oportunos, pero su formato, lenguaje, especialización y soporte técnico, variará grandemente.

Desde la sociedad civil, un gran desafío para fortalecer capacidades de incidencia es contar con información ciudadana que le devuelva a la gente el “pulso” de las decisiones y el desempeño público. Un muy importante esfuerzo en esta dirección es el de los presupuesto públicos participativos. En estos casos se trata de que al menos ciertos renglones de los presupuestos nacionales o locales, se “traduzcan” de forma tal que la población entienda, como quien entiende el presupuesto de un hogar, a qué se destinan

⁶ Las presentes ideas están siendo desarrolladas en el marco del proyecto de investigación sobre información pública para la incidencia política de organizaciones de sociedad civil, que lleva a cabo la Fundación Acceso en Costa Rica y Nicaragua, con apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).

los recursos públicos. Esto permite a su vez tomar posición y participar, apoyando o contestando, las prioridades de gasto e inversión.

Este tipo de acciones constituye un ejemplo de acciones que buscan mejorar la rendición de cuentas del Estado a la sociedad civil (rendición de cuentas “vertical”). Paralelamente, es preciso, fortalecer la rendición de cuentas que se ejerce entre entidades públicas creadas para tal efecto (rendición de cuentas “horizontal”). Solo exigiéndole a las Contralorías, Procuradurías, Defensorías y Asambleas Legislativas, entre otras, que hagan su trabajo de control político, será posible para la sociedad civil cumplir con sus respectivas agendas de incidencia.

En suma, todos los esfuerzos por fortalecer la transparencia de las políticas públicas contribuirá a empoderar a los sectores excluidos, facilitándoles ser parte de las grandes definiciones y prioridades nacionales.

4. El reto de vincular derechos a intereses

Un segundo gran reto consiste en lograr que el cumplimiento de derechos esté, cada vez más, inherentemente vinculado a los intereses económicos, políticos y sociales de los actores más poderosos de la sociedad, incluyendo el Estado. Para decirlo de alguna manera, no se trata de que los empresarios respeten derechos porque sean buenos samaritanos o estén convencidos de que deben hacerlo. Si algunos lo están, bienvenidos. Sin embargo, de lo que se trata es de que el respeto a los derechos de las personas tenga que ver con el “ambiente de negocios”, que redunde económicamente y deje por tanto de ser gasto para ser inversión.

Para ilustrar esta afirmación cabría usar un ejemplo de alguno de los derechos típicamente garantizados, en el papel, en nuestros países como el derecho de las mujeres a que no sean despedidas cuando quedan embarazadas.

Ocurre que como no existen mecanismos efectivos de protección de este derecho, las mujeres a quienes se despide por haber quedado embarazadas, a lo sumo, recurren a los tribunales de justicia. Allí, si tienen suerte, obtienen un fallo favorable al cabo de varios años, por medio del cual se establece, nuevamente, el derecho a ser restablecidas en el empleo. Sin embargo, una vez más, la tutela efectiva de este derecho no siempre existe. Como consecuencia, estas mujeres han tenido que estar desocupadas y perder sus ingresos y otros beneficios, como el de la atención de la salud, en el momento en que más lo necesitan.

Veamos otro escenario: en lugar de discusiones en los tribunales de justicia, el que la tutela del derecho sea parte de un “núcleo duro” de derechos humanos que deben ser cumplidos significan, ya no “gasto” sino inversión y reconocimiento económico, por ejemplo, a través de la contratación con el Estado, la promoción de la comercialización de bienes y servicios respetuosos de esos derechos, la localización en zonas francas y otros regímenes especiales de producción, la sanción fiscal, etc. A esta "zanahoria"

correspondería, evidentemente, una sanción con inmediatas consecuencias económicas colaterales en caso de incumplimiento.

Evidentemente, persuadir al empresariado nacional de que el respeto a los derechos de las personas puede tener importantes resultados económicos no es sencillo. Y es que la región se encuentra viviendo un proceso de integración y apertura comercial donde la tónica dominante ha sido: para competir es imperativo bajar los costos de producción. En este escenario macroeconómico, las organizaciones que trabajan por la ampliación de los derechos humanos enfrentan un techo: que el modelo hace contradictoria una mejor producción, social y ambientalmente limpia, con una mayor comercialización.

El escenario alternativo es, por el contrario, el de los “sellos” nacionales que comienzan a apostar a una armonía entre producción y consumo. Es el escenario en el que, por ejemplo, es posible decirle a una consumidora europea que puede elegir entre comprar un banano producido a costa del hambre de la gente, o un banano más caro, producido con bienestar social.

5. El reto de aliarse con “perdedores” y “ganadores”⁷

Ahora bien, para decirlo de una manera simple pero útil, los países latinoamericanos viven una contienda entre sectores “perdedores” y “ganadores” del modelo de promoción de exportaciones y de atracción de inversiones externas. Los “perdedores” de la actual contienda constituyen los sectores cuyo bienestar depende, fundamentalmente, de la producción para el mercado interno y por lo tanto, de las condiciones y la capacidad de consumo de dicha producción que la población tenga.

Gran parte del empleo, si no la mayoría, en varios de nuestros países está, paradójicamente, en el sector “perdedor” del modelo productivo actual. También se trata del sector de la economía en el que se inserta la gran mayoría de las empresas nacionales, aplastantemente micro, pequeña y mediana empresa; la gran mayoría de las mujeres que trabajan remuneradamente y que lo hacen en forma autoempleada o en pequeños establecimientos; de las personas inmigrantes y desplazadas; y en general, de las poblaciones más vulnerables que habitan nuestros países.

Indudablemente, el sector “ganador” de la economía produce dos grandes cosas: crecimiento económico y empleo. Este último es cuantitativamente poco cuando se analiza en función de la población económicamente activa en general, así como de una pobrísima calidad en materia de protección de derechos de las personas, tanto en ingresos como en condiciones de trabajo, equidad de género, no discriminación racial, etc.

En relación con el crecimiento económico, y de particular relevancia para las políticas públicas, es que este sector dinámico de las economías está desenganchado tributariamente del resto del país. En efecto, la política de atracción de inversiones y de

⁷ Datos y evidencia empírica del argumento que se presenta en este apartado, puede encontrarse en el Informe de Control Ciudadano, 2002, Capítulo Costa Rica, Montevideo, Uruguay, escrito por Ana Felicia Torres, Carlos Penzke, Mauricio Castro, Juliana Martínez y otros.

promoción de exportaciones ha significado la expansión de regímenes especiales de producción como las zonas francas y de admisión temporaria, en el marco de las cuales las empresas tienen importantes incentivos, entre ellos exenciones tributarias.

Nos encontramos así con la paradoja de que aun en los países que presentan importante crecimiento de su respectivo producto interno bruto, dicho crecimiento no se refleja en los ingresos de los hogares sino que, peor aun, muchas veces se traduce en reducción de dichos ingresos con manifestaciones dramáticas en nuestras poblaciones meta.

La pregunta que surge es, en qué medida es posible apostar a una complementariedad entre políticas orientadas a la promoción de exportaciones y políticas orientadas al apoyo de la producción para el mercado interno. Desde el punto de vista de la ampliación de derechos, este camino seguido por los países más poderosos del norte, parece ser la única apuesta de modelo productivo que simultáneamente sea capaz de producir crecimiento y bienestar.

Por lo tanto, no basta vincular la ampliación de derechos a las agendas económicas y productivas. Además, es necesario “prender el motor” de la producción para el mercado interno y lograr que esta producción, al igual que la que produce para el mercado externo, opere con reglas de producción social y ambientalmente limpias.

6. El reto de alinear políticas económicas excluyentes con políticas públicas incluyentes

La definición sobre modelo productivo es importante para lograr que las políticas públicas protejan derechos y promuevan mayores condiciones de igualdad.

Por un lado, porque hay una relación entre el modelo productivo y los ingresos con que cuenta el Estado para llevar a cabo políticas públicas orientadas a redistribuir oportunidades, y por lo tanto, a promover y tutelar derechos. Y es que, en mayor o menor grado, los países de la región enfrentan serios problemas fiscales, y sin ingresos no es posible ampliar la participación del Estado en la ampliación de oportunidades.

Pero también constituye un elemento importante a tener en cuenta porque está en el corazón de la actual dualidad entre política económica y políticas públicas orientadas a la promoción y protección de derechos.

Actualmente, en la mayoría de nuestros países si no en todos, la legislación y las políticas públicas que amplían derechos están en los márgenes de las decisiones en materia de política económica. Pareciera que al interior de nuestros países reproducimos el slogan de la Organización Mundial del Trabajo cuando argumenta que nada tiene que ver la forma en que se comercia con la forma en que se produce...

Y es que son finalmente las condiciones de empleo, los salarios, una atención oportuna y de calidad de los servicios de salud, o el contar con una escuela pública para los niños y

las niñas, en fin, una combinación de políticas sociales y económicas, las que determinan que, tanto la población en general como las personas pertenecientes a grupos altamente discriminados en particular, vean respetados sus derechos humanos.

Incluso para la población que se beneficia de los logros del modelo productivo actual, por ejemplo, en materia de generación de empleo, éste viene de la mano de la violación de derechos. En efecto, estamos ante el sector de la economía en el que la seguridad social, el derecho a organizarse, las propias condiciones de trabajo, atentan cotidianamente contra el derecho de las personas.

¿Cómo apostar a una política pública robusta en la ampliación de derechos si la política económica alimenta la depredación de los derechos más básicos en nombre del crecimiento económico, la inserción internacional y la competitividad del país? ¿Puede un país sostener tanta esquizofrenia entre la política económica y la política social y de promoción y protección de derechos? Lo terrible es que la respuesta puede ser sí... pero a costa de la exclusión.

7. El reto de enmarcar la incidencia en los escenarios nacionales

Sin lugar a dudas, cualquier esfuerzo por fortalecer la capacidad de la sociedad civil organizada de incidir en las políticas públicas, debe poner especial atención en los entornos políticos en los que se están (o no) formando dichas políticas.

Para ello, es preciso tener en cuenta al menos tres aspectos que constituyen el entorno actual de las políticas públicas:

- La crisis de legitimidad de los partidos políticos como herramientas para promover políticas públicas y medidas de gobierno que respondan a las mayorías excluidas de nuestros países. En algunos casos se producen esfuerzos desde la sociedad civil para amortiguar esta pérdida de capacidad “agregadora” de los partidos políticos mediante esfuerzos propios en esa dirección, los cuales, sin embargo, no resuelven ni mucho menos el vacío producido por la crisis de los partidos.
- El Estado, y por lo tanto también las políticas públicas, como arena de contienda entre sectores “perdedores” y “ganadores” del modelo productivo, la apertura comercial y la inserción internacional, enfrentan serios problemas de financiamiento.
- La ubicación de los grupos excluidos entre los sectores “perdedores” que deben lograr que las políticas públicas operen como herramientas para la ampliación y no la reducción de derechos, en un escenario en el cual la garantía internacional de derechos a grupos de la población aumenta y muestra importantes logros, pero la promoción, protección y tutela efectiva de los derechos de la población en general se ve amenazada.
- Los derechos de grandes sectores de la población han comenzado a reconocerse justo en un momento en el que los derechos generales de la población se ven

restringidos. Se corre el **riesgo de una “igualación hacia abajo”**. Esto es, precisamente, lo que trabajando con sectores excluidos cabe proponerse, por todos los medios, evitar. Para decirlo en otras palabras, es como **no caer en la trampa de la focalización de los derechos**.

En el marco de los procesos de redemocratización recientes que vive la región latinoamericana, los Estados son, más que nunca, arenas de contienda. En efecto, se trata de arenas de contienda entre distintos actores, fuerzas y agendas que pugnan porque el Estado atienda sus demandas y responda a sus aspiraciones, sin que necesariamente dicha contienda sea mediada efectivamente por los partidos políticos.

Como lo señala Filgueira⁸ esta democratización tiene lugar en tres tipos de escenarios. En primer lugar existen países que llegaron a la crisis de los 80 con una tradición de Estado y políticas públicas con vocación (aunque no necesariamente realidad) de distribución de oportunidades y ampliación de derechos entre toda la población, como Argentina, Chile, Costa Rica y Uruguay. De estos, solo los dos últimos continúan por esa senda, mientras que los dos primeros apostaron, con distintos resultados, a que el Estado cediera lugar al mercado como principal distribuidor de oportunidades.

En segundo lugar, existen países que constituyeron Estados y políticas públicas duales, como México y Brasil. Estos países lograron, por un lado, ser capaces, aunque con serias limitaciones, de distribuir oportunidades y ampliar derechos entre la población urbana, pero no entre la población rural. Se trata de países con una historia de desintegración entre un mundo urbano moderno con políticas de educación, salud, asistencia social, etc., y un mundo tradicional rural con un Estado ausente.

Finalmente, un tercer grupo de países, entre los que se cuentan por ejemplo Bolivia y los centroamericanos a excepción de Costa Rica, cuyos Estados y políticas públicas han sido históricamente excluyentes y capturadas para servir a intereses muy específicos de los grupos más poderosos de la población.

Evidentemente, esta trayectoria de políticas públicas más o menos incluyentes afecta los actuales márgenes de maniobra para combatir la desigualdad y ampliar derechos y oportunidades entre la población en general, y los grupos más discriminados en particular. Entre las sociedades con tradición excluyente como por ejemplo Guatemala y El Salvador, estos grupos alcanzan dos tercios de la población.

7. El reto de promover mayores grados de autonomía del Estado

Ahora bien, la contienda entre sectores ganadores y perdedores del modelo, indudablemente se produce en un escenario atravesado por múltiples perspectivas y no solo la económica. Si no fuera así, probablemente no habría razón de escribir este documento.

⁸ Fernando Filgueira, 1998. “Between a rock and a hard place: ampliando ciudadanía social en América Latina”. Mimeo. Montevideo, Uruguay.

Y es que actualmente, los sectores que demandan inclusión no siempre se enfocan en la igualdad social y económica, sino también en la igualdad política, reclamando mayor “voz” en la contienda.

En gran medida, la discusión sobre qué pueden hacer las políticas públicas por la inclusión social tiene que ver con la manera en que el Estado logra recuperar algún nivel de autonomía y mediación entre los intereses de unos pocos y las necesidades de unos muchos.

En la segunda mitad del siglo XX, en particular en los países europeos, fue posible lograr que el Estado se constituyera, efectivamente, en un mediador entre unos y otros sectores, a partir de una amplia coalición de intereses económicos (por ejemplo, entre clases medias educadas urbanas y productores del campo) que financiaron y legitimaron dicho papel del Estado.

Actualmente, el disparador de la ampliación de derechos muy posiblemente deja de ser la coincidencia en intereses económicos, para ser una realidad común de exclusión, de la mano de un sistema de organización social, la democracia representativa, que erige un discurso de ampliación de derechos que se vuelve una herramienta para que quienes están excluidos, reclamen su inclusión.

De esta manera es posible contrarrestar una altísima captura del Estado por parte de los grupos más poderosos. Pero para ello es necesario que, en al menos alguna medida, las políticas económicas y los sectores más dinámicos de la economía, se vean forzados a respetar derechos.

8. El reto de diseñar estrategias

En primer lugar, es necesario diseñar amplias alianzas entre grupos excluidos de la población. Estas alianzas no pueden construirse en abstracto, sino que requieren de disparadores muy concretos.

Precisamente, una herramienta es la identificación de **mecanismos que tutelen efectivamente un “núcleo duro” de derechos** de la población, tales como la no discriminación de género, racial, étnica, que pueden constituirse en aglutinadores de amplias coaliciones de intereses.

Esta idea se sustenta en la que presenté más arriba en el sentido de que uno de los grandes retos a enfrentar es un doble escenario de carencia de mecanismos que protejan efectivamente los derechos de grupos tradicionalmente excluidos, junto con una amenaza o reducción de los derechos generales de la población. Si esto es así, los mecanismos para enfrentar la exclusión y la desigualdad sociales necesitan contar con amplios apoyos, y no meramente los particulares de unos u otros grupos de la población, de por sí relativamente débiles.

Para ello, se requeriría definir una línea de trabajo a partir del acuerdo sobre una “lista corta” de derechos humanos básicos, a partir de, por ejemplo, una combinación de los derechos propuestos por la Organización Internacional del Trabajo, la Convención para la Eliminación de toda Forma de Discriminación Racial y otros instrumentos internacionales. De la primera se desprende, por ejemplo, la no discriminación, no trabajo infantil, no trabajo forzoso, libertad sindical y negociación colectiva. A estos derechos pueden agregarse otros esenciales para promover relaciones más equitativas entre los géneros, como es el no hostigamiento sexual, el financiamiento de las políticas públicas, por ejemplo por medio de las cotizaciones a la seguridad social, y el respeto de ciertos estándares básicos ambientales que conduzcan a la protección del derecho a la salud y a un ambiente sano y equilibrado.

Aunque es una lista corta, se trata de que, al reflejar derechos humanos universales y relevantes para una gran mayoría de la población, sea posible promover alianzas entre grupos con diferentes posibilidades de “voz”, para articular y demandar sus derechos.

Idealmente, este “núcleo duro” de derechos no debería ser una larga lista de aspectos específicos, sino aglutinadores de los derechos humanos de las personas (por ejemplo, la no discriminación de género es igualmente relevante para sectores racialmente discriminados y no discriminados y lo mismo ocurre con el trabajo infantil). Además, estos derechos deberían enunciarse de una manera directa y sencilla, de tal manera que sean fácilmente comprendidos.

En escenarios en los que este tipo de “agregación” de derechos no es posible, cabría de todas maneras avanzar por este mismo camino, a partir de los derechos humanos prioritarios para unos u otros grupos de la población. En este sentido, un escenario de “máxima” tendría una gran coalición de intereses gravitando en torno a este tipo de propuestas, y uno de “mínima”, trabajaría en torno a las demandas de los distintos grupos en forma separada.

En segundo lugar, se requiere acordar cómo operaría el mecanismo propuesto. Básicamente se trata de identificar aquellos incentivos (“zanahorias”) y castigos (“garrotes”), a partir de los cuales proteger y tutelar efectivamente los derechos incluidos. Relacionando estos incentivos y castigos con la producción, cabría ligar los incentivos ya existentes entre los sectores exportadores con la promoción y tutela de derechos. De la misma manera, cabría que la actual inexistencia de incentivos entre los sectores que producen para los mercados internos, se reemplace por un conjunto de mecanismos. Se trataría de que, por ejemplo, se apoye esta producción a través de crédito y capacitación, a cambio de producción social y ambientalmente limpia.

En tercer lugar, y dado que este tipo de mecanismos difícilmente sean instaurables de un momento a otro, se requiere pensar en escenarios de implementación. Por ejemplo, podría pensarse en planes piloto de “certificación del cumplimiento de derechos”, por ejemplo, entre algunos sectores productivos seleccionados y que se extienda gradualmente al resto. También puede pensarse en planes piloto de algunos de los derechos seleccionados.

En cuarto lugar, bajo cualquier escenario de implementación, se necesita definir indicadores que permitan el seguimiento, la evaluación y, sobre todo la rendición de cuentas en la implementación de los mecanismos propuestos. Idealmente, estos indicadores deberían hacer que su incumplimiento fuera rápidamente conocido por las organizaciones de la sociedad civil, que pueda por lo tanto detonar el posicionamiento político de las organizaciones, y que permita desarrollar acciones correctivas, de presión y de censura en la población en general.

En quinto lugar, es clave determinar con qué organizaciones y actores de sociedad civil, defensores de los derechos en cuestión, se estaría trabajando. Es a partir de esta coalición de actores concretos que pueden determinarse capacidades de incidencia; realizar un análisis de fortalezas, oportunidades, amenazas y debilidades; y diseñar estrategias específicamente pensadas para cada contexto nacional.

Evidentemente, las condiciones nacionales para una línea de trabajo como la propuesta variarán enormemente. Cuanto mayor sea el acercamiento inicial entre organizaciones de mujeres, indígenas, afrodescendientes y migrantes, entre otras, mayores posibilidades habrá de que las organizaciones protagonistas de la incidencia reciban la propuesta.

9. El reto de fortalecer capacidades para la incidencia

Cualquier esfuerzo por promover que las poblaciones excluidas logren poner a las políticas públicas a su servicio, requiere importantes esfuerzos en materia de capacitación. Si bien no se trata de una lista exhaustiva, cabe mencionar algunos grandes “nudos” que se desprenden de los retos mencionados anteriormente y que refieren a que estas poblaciones y más concretamente sus respectivas organizaciones, cuenten con:

- Un panorama claro respecto a la relación entre Estado y sociedad civil en los distintos escenarios, así como una adecuada comprensión del **ciclo de formación de políticas**, de las capacidades que se necesitan en cada momento para incidir desde la sociedad civil, del papel que se debe tener en relación con el Estado en cada momento, y de los recursos y capacidades técnicas con los que se cuenta para llevar a cabo las políticas que interesan a las poblaciones excluidas.
- La convicción de que la ampliación de la ciudadanía no solo tiene que ver con las políticas sociales y públicas especialmente dirigidas a promover, proteger y tutelar derechos. Por el contrario, supone también la **relación entre la ampliación de derechos y los modelos productivos** (incluyendo apuestas de inserción internacional y de atracción de inversiones, así como el papel de la producción para el mercado interno), que amplía o reduce los márgenes que las poblaciones excluidas tienen para la ampliación de derechos. Se deberá insistir en que este es uno de los aspectos centrales del entorno para la definición de estrategias de incidencia. De la misma manera que “sin cacao no hay chocolate”, y menos en escenarios de crisis fiscales, las organizaciones deberían apropiarse, en alguna medida, del tema de las **finanzas y los presupuestos públicos**.

- Una identificación de estrategias en materia de **control ciudadano y petición de cuentas** de todos los acuerdos alcanzados para que se negocien fuertemente amarrados a las agendas sustantivas. Esta estrategia debería incluir la identificación de requerimientos de información pública que vayan alimentando un sistema de información ciudadana para la rendición de cuentas del Estado y sus políticas públicas a la población en general y a la población excluida en particular.
- Una identificación de **organizaciones aliadas** y sus respectivos recursos y capacidades en materia de incidencia, incluyendo posibles alianzas con sectores con mayor “voz” y el aprovechamiento de instancias y mecanismos de incidencia ya establecidos (por ejemplo los tripartitos). Este acercamiento debería incluir también el análisis de las posibilidades y limitaciones que presentan las coaliciones para la incidencia, tanto a lo interno de un sector como entre distintos sectores.
- La formación en **planificación para la incidencia** política que les permita contar con algunas herramientas sencillas de organización, seguimiento y evaluación del trabajo, incluyendo distintos escenarios bajo condiciones de alta incertidumbre.

En síntesis, abordar el papel de las políticas públicas con relación a la ampliación de derechos y la igualdad social, requiere considerar las políticas económicas y productivas, además de las políticas sociales y de aquellas políticas especialmente dirigidas a la garantía, promoción y tutela efectiva de derechos. Asimismo, requiere pensar en mecanismos que sancionen el incumplimiento adonde duele, en lugar de que solo esté sujeto a la conciencia o a la sensibilidad de la personas, especialmente de aquellas que más incumplen los derechos de las personas más vulnerables.

Finalmente, la fuerza para impulsar estas medidas radica, muy especialmente, en la posibilidad de crear amplias coaliciones de actores que converjan en un conjunto de demandas comunes. Y, evidentemente, avanzar en esta dirección conlleva importantes retos en materia de capacitación de las poblaciones más excluidas y sus respectivas organizaciones.