



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**INCLUSIONES DIVERSAS.**  
**POLÍTICAS DE REDISTRIBUCIÓN Y RECONOCIMIENTO EN**  
**ARGENTINA, BOLIVIA Y MÉXICO**

TESIS  
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:  
DOCTOR EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN SOCIOLOGÍA

PRESENTA:  
BENJAMÍN SANDOVAL ÁLVAREZ

TUTOR PRINCIPAL:  
DRA. CRISTINA BAYÓN  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES - UNAM

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR:  
DRA. FIORELLA MANCINI  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES - UNAM

DRA. ILIANA YASCHINE  
PROGRAMA UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO - UNAM

CIUDAD DE MÉXICO, AGOSTO 2018



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



## **DEDICATORIA**

A Dios, al universo, al que fue, es y será todo y uno.

A mi familia, por estar conmigo siempre.

A los de afuera, a los de abajo, a los diferentes, a los humillados, a los olvidados, a los que se quedaron atrás...



## **AGRADECIMIENTOS**

A Cristina Bayón, por su valiosa orientación durante todas las etapas de mi investigación, por su pertinente flexibilidad para aceptar mis ideas y por su notable rigurosidad académica; gracias por enriquecer mi desarrollo personal e intelectual.

A las doctoras Fiorella Mancini e Iliana Yaschine, que estuvieron en mis coloquios e hicieron siempre observaciones oportunas.

A la Dra. Lucía Álvarez y al Dr. Carlos Barba, por sus observaciones y amabilidad.

A la UNAM por abrirme sus puertas como estudiante, al CONACYT por su apoyo económico y a todos los administrativos del Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales que siempre fueron amables conmigo.

A todos los profesores del IIS con los que tomé seminarios con los que pude orientar mi investigación y mis ideas (Dr. René Millan, Dra. Sara Gordon, Dr. Julio Labastida, Dr. Miguel Armando López, etc.).



## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO 1. CONCEPCIONES DE INCLUSIÓN SOCIAL: ENTRE LA REDISTRIBUCIÓN Y EL RECONOCIMIENTO</b> .....	<b>27</b>
INTRODUCCIÓN .....	27
1. PROBLEMATIZAR EL CONCEPTO DE INCLUSIÓN SOCIAL .....	28
1.2. LAS DIMENSIONES DE INCLUSIÓN SOCIAL .....	30
1.2.1 Vías de inclusión: Estado, mercado, sociedad civil y familia .....	30
1.2.2. Niveles de bienestar y estándar de vida .....	34
1.2.3 Tipo de ciudadanía .....	35
1.2.4 Calidad y términos de inclusión .....	38
1.3. LA PERSPECTIVA DE REDISTRIBUCIÓN Y RECONOCIMIENTO .....	40
1.3.1 Redistribución y reconocimiento .....	40
1.3.2 Redistribución, reconocimiento y políticas de inclusión social .....	49
<b>CAPÍTULO 2. UNA APROXIMACIÓN ANALÍTICA A LOS MECANISMOS Y POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL</b> .....	<b>53</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>53</b>
2. POLÍTICAS, MARCOS NORMATIVOS Y ORGANISMOS ESTATALES DE INCLUSIÓN SOCIAL ....	54
2.1. El abanico de políticas de inclusión social .....	55
2.2. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL .....	60
2.2.1 La inclusión como un proceso continuo o inacabado .....	60
2.2.2 La interrelación de las políticas y otros mecanismos de inclusión.....	62
2.2.3 Políticas de inclusión y políticas universales .....	63
2.2.4 Sensibilidad a las particularidades de los grupos.....	65
2.2.5 Dos dimensiones constitutivos de las políticas de inclusión.....	67
CONCLUSIONES PRELIMINARES .....	68
<b>CAPÍTULO 3. ARGENTINA, BOLIVIA Y MÉXICO: PROBLEMAS, COALICIONES SOCIALES Y AGENDAS DE GOBIERNO</b> .....	<b>71</b>
INTRODUCCIÓN .....	71
3.1 CONTEXTO: PROBLEMÁTICAS, COLECTIVIDADES Y AGENDAS DE GOBIERNO .....	80
3.1.1 De la crisis del modelo estadocéntrico a la tragedia común del neoliberalismo.....	80
3.1.2 Colectividades “dañadas”: las clases y los grupos indígenas como protagonistas .....	86
3.1.3 Una nueva agenda de redistribución y reconocimiento .....	92
CONCLUSIONES PRELIMINARES .....	96
<b>CAPÍTULO 4. LA DIMENSIÓN DISTRIBUTIVA DE LA INCLUSIÓN: SALARIOS Y TRANSFERENCIAS</b> .....	<b>97</b>

INTRODUCCIÓN .....	97
<b>4.1. POLÍTICAS SALARIALES Y MERCADO DE TRABAJO.....</b>	<b>100</b>
4.1.1. Efectos distributivos de la política salarial: evolución del salario mínimo y del mercado de trabajo.....	103
4.1.2 Sindicalismo y distribución funcional del ingreso .....	109
4.2. PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS.....	114
4.2.1. De la cobertura universal a la focalización.....	118
4.2.2. Montos: de la inclusión de subsistencia al consumo como inclusión .....	123
4.2.3. Las fuentes de financiamiento como responsabilidad colectiva o responsabilidad individual .....	126
4.3. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC): LA INCLUSIÓN-EXCLUSIÓN EN NOMBRE DE LOS POBRES.....	130
4.3.1 Cobertura: el dilema de la protección social.....	135
4.3.2 Montos y condicionalidades: garantizar un ingreso o actuar como incentivo .....	138
4.3.3. Gasto y financiamiento: el bajo costo y el escaso impacto distributivo .....	140
CONCLUSIONES PRELIMINARES .....	146
<b>CAPÍTULO 5. LA DIMENSIÓN CULTURAL DE LA INCLUSIÓN SOCIAL: POLÍTICAS DE LA IGUALDAD Y DIFERENCIA .....</b>	<b>149</b>
INTRODUCCIÓN .....	149
Reconocimiento universalista y diferenciado .....	151
5.1. LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: EL RECONOCIMIENTO DE LA DIFERENCIA (Y LA IGUALDAD) .....	153
5.1.1 Reconocimiento constitucional de los derechos indígenas .....	158
5.2. LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS SEXUALES: EL RECONOCIMIENTO DE LA IGUAL DIGNIDAD .....	165
5.2.1 Derechos conquistados y reconocidos.....	169
5.3. LOS DERECHOS DE LAS MUJERES: ENTRE LA IGUALDAD Y LA DIFERENCIA.....	179
5.3.1. El reconocimiento de la igualdad y diferencia de las mujeres en Argentina, Bolivia y México .....	184
CONCLUSIONES PRELIMINARES .....	193
<b>CAPÍTULO 6. FORMAS Y ALCANCES DE LA INCLUSIÓN: VÍAS Y TÉRMINOS .....</b>	<b>195</b>
INTRODUCCIÓN .....	195
6.1. VÍAS DE INCLUSIÓN Y CIUDADANÍAS DIVERSAS.....	198
6.1.1 Estado y mercado: ¿dos vías contrapuestas de inclusión? .....	198
6.1.2. Impuestos y gasto social: el peso diferenciado del Estado y el libre mercado .....	202
6.1.3 Una tercera vía de inclusión: reconocimiento y sociedad civil .....	206

6.2. TÉRMINOS Y CONDICIONES: INCLUSIONES DIFERENCIADAS EN LA ESTRUCTURA SOCIAL .....	211
6.2.1 Alcances diferenciados de la redistribución.....	212
6.2.2 Reconocimientos diversos: igualdad, diferencia e inferioridad .....	216
CONCLUSIONES PRELIMINARES .....	220
<b>REFLEXIONES FINALES.....</b>	<b>223</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>243</b>



## INTRODUCCIÓN

El propósito de esta investigación es explorar las *distintas formas y alcances* que asume la inclusión social en Argentina, Bolivia y México a partir del análisis comparativo de distintas políticas enmarcadas en un discurso de inclusión. Este análisis enfatiza el carácter redistributivo y de reconocimiento de la inclusión social, dando cuenta de patrones o modalidades de incorporación de distintos grupos sociales, caracterizados de maneras diversas como los de “afuera”, “los de abajo”, los “diferentes”, los “olvidados”, “los que se quedaron atrás”.

Las aproximaciones a la inclusión social suelen sustentarse en el aparente consenso de que las políticas orientadas a lograrla son beneficiosas *per se* para la población a la que se dirigen, independientemente de su diseño, de los supuestos que las sustentan y de sus alcances reales. Sin embargo, a menudo el problema no radica en la *falta* de inclusión sino en las *características o condiciones* de la misma, que conduce a una incorporación diferenciada de distintos grupos sociales a los beneficios simbólicos y materiales de la sociedad y, en algunos casos, en clara condición de ciudadanos de segunda (Jackson, 1999; Levitas, 2003; Atkinson, 2004; Saraví, 2006; Roberts, 2004, 2006).

Estas políticas pueden variar según el acceso real que brindan a la población objetivo a los distintos servicios y beneficios económicos, la calidad de éstos, el respeto a la dignidad de las personas, la forma en que se entiende la relación entre esta población y el Estado, entre otros elementos. Las políticas de reconocimiento de la igualdad y la diferencia pueden reconocer parcialmente derechos a ciertas minorías u otorgar derechos plenos de ciudadanía, proteger en mayor o menor medida a ciertos grupos, tener un rango constitucional o corresponder a leyes secundarias, etc.

En este sentido, esta investigación sostiene que no hay *una* inclusión, sino *inclusiones diversas*, puesto que las políticas orientadas a la redistribución económica y al reconocimiento de la igualdad y la diferencia en distintos contextos nacionales no parecen atender los mismos problemas ni lo hacen de la misma forma, además de orientarse a distintos grupos sociales. Incluso cuando se enfocan en un mismo asunto público, su

diagnóstico puede ser distinto (en términos de relaciones causales, responsables y responsabilidades, etc.), así como los atributos de un mismo grupo social. Asimismo, políticas de la misma naturaleza, pueden tener un diseño y alcance completamente diferente (objetivos, instrumentos, etc.).

De esta manera, las formas y alcances que adquiere la inclusión social pueden explorarse a través de las expresiones de las políticas que pretenden lograrla, esto es, sus características y cualidades. De manera general, los diversos patrones que asume la inclusión social, responden a una compleja conjunción de factores, tales como las trayectorias institucionales, experiencias históricas y culturales de los países (en torno al trabajo, la pobreza, la apreciación de la diversidad, etc.) y la orientación política de los gobiernos. La confluencia de estos elementos moldean las concepciones desde las que se piensa la inclusión social y, por tanto, el peso diferenciado otorgado a la acción compensatoria del Estado, a los efectos “igualadores” del mercado y al reconocimiento en el Derecho que reclama la sociedad civil y las comunidades como vías de integración (Reygadas, 2011).

En diversos países de América Latina han surgido políticas llamadas de forma explícita de inclusión social, pero también otras que, aunque no refieren explícitamente al concepto, se enmarcan en un fuerte discurso público de inclusión (“una nación incluyente”, “un Estado incluyente” “una sociedad inclusiva”, “crecimiento inclusivo”, etc.). La emergencia de estas políticas coincidieron con el giro a la izquierda que desde inicios del 2000 se experimentó en los gobiernos democráticamente electos en diversos países de la región (Argentina, Brasil, Uruguay, Venezuela, Bolivia y Ecuador, entre otros) con agendas claramente diferenciadas de la visión neoliberal dominante. Estos gobiernos, con mayor o menor éxito, emergieron como respuesta a demandas históricas y coyunturales para poner un límite a *injusticias* como la explotación, la marginación económica, la privación, el imperialismo cultural, la invisibilización y/o la falta de respeto.

Lo relevante de este giro a la izquierda radicó en dos cuestiones. En primer lugar que, en sintonía con las transformaciones mundiales (y a diferencia de la izquierda más tradicional centrada en la redistribución), se problematizaron asuntos públicos de carácter

cultural, como la exclusión étnica, autonomías indígenas, derechos políticos para mujeres, establecimiento de derechos para las minorías sexuales, políticas o marcos normativos contra la discriminación, los derechos humanos, etc. A su vez, se problematizaron cuestiones socioeconómicas, referidas a la redistribución, como el fortalecimiento del Estado para regular mercados y poner freno a los excesos de la privatización de empresas y servicios (agua, energía, comunicaciones), el incremento en la recaudación tributaria y del gasto social con fines redistributivos, etc. (Reygadas, 2011; Ardití, 2009).

En segundo lugar, esta gran variedad de demandas históricas y coyunturales fueron impulsadas por distintos grupos sociales previa o históricamente ignorados por el Estado o el mercado, como los desempleados, los trabajadores precarios, los adultos mayores con trayectorias laborales informales o interrumpidas, los pobres, los indígenas, las minorías sexuales y las mujeres. Estos grupos resultan ilustrativos de aquellas colectividades que, por muchas razones, se hicieron visibles al manifestar su oposición a distintas medidas de libre mercado en América Latina de finales del siglo pasado, por lo que pueden ser un punto de referencia empírico al hablar de inclusión social (sin embargo, esto no agota la posibilidad de considerar otros grupos, como migrantes o discapacitados) (Ramírez, 2006; Roberts, 2008; Cantamutto, 2013; Stoessel, 2015).

De esta manera, a partir de dicho giro a la izquierda iniciado en los 2000, pareció configurarse un “nuevo centro político” (lo que se espera de un gobierno), en el que los Estados no sólo consideran, enfrentan y manejan problemáticas socioeconómicas (desempleo, pobreza, etc.) sino también problemáticas culturales (identidades y diferencias), así como la tensión entre ambas dimensiones (Young, 1989; 1990; Kymlicka y Norman, 1997; Ardití, 2009; Reygadas, 2011).

En términos analíticos, las problemáticas socioeconómicas y culturales pueden ser entendidas como dimensiones de la justicia. Por una parte “la redistribución”, que a grandes rasgos comprende la lucha por el conjunto de demandas que buscan lograr la igualdad social, y por otra, “el reconocimiento”, que apunta a la valorización de la diferencia de las identidades culturales (Fraser, 2000, 2006; Honneth, 2006; Taylor, 2009; Young, 1989, 1997, 1990). Este enfoque, desarrollado desde la filosofía política propone

comprender la sociedad a partir del análisis de la interacción de estas dos dimensiones, mutuamente irreductibles, pero entrelazadas, permitiendo la identificación de distintas injusticias (o problemáticas), colectividades (grupos sociales) y soluciones (políticas) contemporáneas. Esta distinción tiene una función heurística, puesto que el enfoque considera que no hay una división insalvable entre lo económico y lo cultural, sino que por el contrario, indaga su interacción para generar mala distribución y falta de reconocimiento o reconocimiento erróneo. Consideramos que estas dimensiones adquieren particular relevancia tanto para explorar como para hacer operativas las formas y alcances de la inclusión social que se proyectan en políticas particulares implementadas en Argentina, Bolivia y México.

En base a lo anterior, esta investigación pretende responder a los siguientes interrogantes:

- ¿En qué medida diferentes políticas de redistribución y reconocimiento expresan patrones o vías de integración social diferenciados en Argentina, Bolivia y México?
- ¿En qué contexto surgen las políticas de redistribución y reconocimiento en los casos analizados? ¿cuáles son los antecedentes históricos y las trayectorias institucionales que las moldean?
- ¿Cuáles son las similitudes o diferencias de estas políticas?
- ¿Cuáles son los alcances y términos en los que se da la inclusión social?
- ¿Es posible que la coexistencia de diferentes formas de inclusión en un mismo contexto nacional?

El análisis que proponemos parte de comprender la inclusión social en términos de redistribución y reconocimiento, y constituye un esfuerzo de operacionalización de ambas dimensiones de la justicia en términos de políticas y normas concretas. El análisis comparativo de distintas políticas en términos de redistribución y reconocimiento, durante el periodo 2005-2016, se orienta a entender, en particular, las formas y alcances

diversos que adquiere la inclusión social en Argentina, Bolivia y México, y en general, sus diferencias, similitudes y especificidades.

Para identificar los alcances de la redistribución se analizan tres tipos de políticas: salario mínimo, pensiones no contributivas, y programas de transferencias condicionadas. La política de salarios mínimos tiene, y ha tenido en muchos contextos, el objetivo de establecer un piso salarial efectivo y “digno” para los trabajadores de menores ingresos y calificación. Las políticas de pensiones no contributivas están orientadas a atenuar en la vejez las diferencias de ingreso que se originan (u originaron) en el mercado de trabajo a través de la canalización de recursos fiscales a la población de adultos mayores. Mientras, los Programas de Transferencias Condicionadas cubren, en diferente magnitud, a poblaciones tradicionalmente excluidas del mercado formal de trabajo y del esquema contributivo de protección social que prevaleció durante gran parte del siglo XX.

Por otro lado, proponemos abordar los alcances del reconocimiento a partir de la extensión y garantía de derechos a al menos tres grupos sociales históricamente subordinados, invisibilizados y/o violentados: indígenas, minorías sexuales y mujeres. En primer lugar, se analizan las reformas constitucionales en materia de pueblos indígenas, que han intentado definir y reglamentar el carácter multicultural de los países, institucionalizando, en diferentes grados, las demandas de los movimientos indígenas actuales. En segundo lugar, se examina la normativa en materia de minorías sexuales, relevante en cuanto ha garantizado derechos a un grupo que ha constituido un caso paradigmático de reconocimiento ambivalente por parte del Estado, ya que si bien por un lado reconoce su existencia, por otro les ha negado reconocimiento como ciudadanos plenos. Finalmente, se analiza la normativa para la equidad de género, referida a medidas legales orientadas a promover la inclusión política y social de las mujeres para revertir los patrones históricos de discriminación y exclusión y, al igual que las minorías sexuales, el reconocimiento ambivalente por parte del Estado, que si bien reconocía su existencia, ha tendido a priorizar un rol limitado al ámbito doméstico.

Lo que nos interesa explorar en el análisis de las políticas es el tipo y extensión de la redistribución y el reconocimiento que promueven, examinando el diseño de las

políticas mismas: por un lado, sus criterios de selección, su cobertura, la cuantía de sus prestaciones, las fuentes de su financiamiento y, por otro, la presencia o ausencia de ciertos derechos, sus características cualitativas, el rango en el que han sido reconocidos, etc. Esto nos permitirá ilustrar el *carácter diferenciado de la incorporación* o de *la inclusión* de amplios sectores de la población a los bienes y servicios que proporciona el Estado, principalmente en el contexto de América Latina.

### **Relevancia de la investigación y justificación de los casos de estudio**

Nuestra investigación pretende llamar la atención sobre los límites de las aproximaciones a la inclusión social que abordan de manera restringida sólo una de sus dimensiones. Consideramos que la mejor forma de entender la inclusión social implica considerar tanto la redistribución como el reconocimiento.

Simultáneo a la emergencia del concepto de inclusión social, se ha evidenciado tanto en el espacio político como académico la importancia de considerar dos grandes reivindicaciones de justicia, la redistribución (dirigida a transformar las relaciones socioeconómicas) y el reconocimiento (dirigida a alterar el orden de estatus). Esto ha dado un giro al entendimiento multidimensional de la desigualdad, poniendo en el centro tanto la mala distribución de los recursos como las disparidades en el valor y estima entre grupos sociales (Lamont, 2018). Aunque interdependientes, muchas veces estos dos tipos de reivindicaciones de justicia tienden a dissociarse, tanto en términos teóricos, como prácticos y políticos.

De esta manera, nuestra investigación se inscribe en el debate sobre la justicia social, proponiendo que para identificar las formas y alcances de la inclusión es necesario incorporar al análisis tanto la redistribución como el reconocimiento. Nos interesa analizar la inclusión tanto en términos materiales como simbólicos, por un lado, evaluando comparativamente los esfuerzos redistributivos a partir de políticas salariales y sociales y; por otro, examinando la extensión del reconocimiento de derechos a partir de normativas por la igualdad y respeto de las diferencias en Argentina, Bolivia y México. Nuestro

planteamiento general, como hemos señalado, es que a menudo el problema no reside en la falta de inclusión sino en las características o condiciones de la misma, que lleva a inclusiones diversas: diversos términos, condiciones y alcances.

En este sentido, la relevancia de nuestra propuesta analítica radica tanto en la conceptualización de la inclusión social, al incorporar tanto una dimensión económica-redistributiva como una dimensión cultural-de reconocimiento, como en su operacionalización, lo que nos permite abordar sus formas y alcances a partir del análisis de características y cualidades de políticas y normativas concretas de redistribución y reconocimiento. Para ello se seleccionaron políticas y normativas que permitieran ilustrar *distintas formas* de redistribución y reconocimiento. En primer lugar, la *redistribución primaria* del ingreso, que implica la remuneración de los factores de producción, es decir, los ingresos generados en el proceso de producción y apropiación por distintos actores sociales. En segundo lugar, la *distribución secundaria* del ingreso, es decir, aquella que incrementa los ingresos obtenidos por la participación en el mercado de trabajo (Isuani, 1991). Por el lado del reconocimiento, destacamos tanto el *respeto igualitario* que apela a la igualdad humana y al reconocimiento de las características comunes que unen a todos los seres humanos, como el *reconocimiento diferenciado*, que engloba distintas formas, divergentes entre sí, de comprender y abordar las diferencias de los grupos e individuos, pero cuyo elemento común es prestar mayor atención a la pertenencia de grupo y a las diferencias culturales o los caracteres distintivos de los mismos (Young, 1998; Kymlicka, 1996; Taylor, 2009).

Así, nuestra investigación pretende evidenciar la existencia de inclusiones diversas a partir de *las formas* de redistribución y reconocimiento privilegiadas en diferentes contextos nacionales, expresadas en las características y centralidad otorgada a la política salarial y/o las transferencias de ingreso, a las políticas de reconocimiento igualitaristas y/o de la diferencia. En este sentido, los casos de Argentina, Bolivia y México nos permiten comparar, clarificar e ilustrar distintas formas y alcances de la inclusión social.

En Argentina, durante el período estudiado, las políticas y el discurso de inclusión social se centraron fundamental, aunque no exclusivamente, en cuestiones de carácter

económico (crecimiento, mercado laboral, salarios, etc.). Durante los gobiernos *kirchneristas* la inclusión social se promovió a partir de “un modelo económico con distribución”, en el que se concebía al Estado como articulador de un proyecto nacional con “eje en el trabajo como motor de la redistribución de ingreso” (MDS, 2009). Es así que se desarrollaron estímulos para el registro del empleo, se suspendieron los despidos sin causa, se derogaron las reformas de flexibilización de los años 90, se limitaron las facultades del empleador, se aseguraron las prestaciones sociales, etc. Esto es consistente con que Argentina haya contado con uno de los salarios mínimos más altos de América Latina y haya sido uno de los países de la región con mayor disminución de la desigualdad “entre los extremos” entre 2000 y 2012, sólo detrás de Ecuador, Bolivia y Nicaragua. Destaca, además, por haber tenido, junto a Panamá, el crecimiento económico más elevado de la región entre 2003-2013 (6.6% en promedio) (Wylde, 2012; Pautassi *et al.*, 2013; OIT, 2015: 29).

Lo relevante del caso argentino es que, frente al saldo neoliberal y al deterioro de grupos definidos por su relación con el mercado o los medios de producción (los obreros, las clases medias, los desempleados, etc.), las acciones de los gobiernos *kirchneristas* estuvieron orientadas a la transformación del orden económico y a establecer un tipo particular de acuerdo redistributivo impulsado por el Estado. Este acuerdo, centrado en el empleo formal y bien remunerado, y complementado con políticas de transferencias, buscaba restablecer un modelo económico orientado al mercado interno (Bertranou *et al.*, 2013; Kulfas, 2016).

Sin embargo, el predominio de la dimensión redistributiva en las políticas aplicadas durante el período *kirchnerista* no supone ausencia de esfuerzos de reconocimiento. En este caso el país se destaca por ser el primero en América Latina en aprobar el matrimonio entre personas del mismo sexo (2010) y establecer una ley de Identidad de Género (2012) pionera en el mundo con respecto al reconocimiento de la identidad de las “personas trans” únicamente a partir de su autopercepción de género y de un trámite administrativo (Baccaro, 2014; Paz, 2014).

En Bolivia, desde 2006, las políticas y el discurso en torno a la inclusión han estado fuertemente permeadas por cuestiones relativas al reconocimiento. Es así que desde su toma de posesión, los esfuerzos de Evo Morales, primer presidente indígena de Bolivia, estuvieron dirigidos a la elaboración de una nueva constitución en 2009 para “refundar” el ordenamiento político y transitar de un Estado unitario y homogéneo-mestizo a un Estado plurinacional y diverso. Esto permitió, entre otras cosas, incorporar el reconocimiento de la preexistencia de las naciones indígenas originarias (que representan poco más del 40% de la población) y su derecho a la autodeterminación, además de incorporar una fuerte visión en cuanto a paridad de género en la esfera política (Damonte y Glave, 2014; Stoessel, 2015). El gobierno de Evo Morales se ha orientado a realizar lo que denomina una “Revolución Cultural”, que supone modificar las diferenciaciones de estatus vigentes por unas nuevas en las que cada colectividad construya su identidad. En otras palabras: incluir a los indígenas, a través de un proceso constituyente, en la redacción de las reglas del juego en las cuales no habían participado dado la historia colonial del país (Perreault, 2006).

En Bolivia, el modelo neoliberal implementado en los años 80 y 90 del siglo pasado se plasmó de manera contundente en la privatización de los recursos naturales (petróleo, gas, agua, etc.) y la desprotección de los trabajadores a través de la eliminación de las bases contractuales, la protección social y la imposición de la libre determinación del salario. Estas y otras problemáticas económicas coyunturales se sumaron a aquellas que se encontraban en el centro mismo de la fundación del Estado boliviano, como el sistema de estratificación étnica inherente a la colonización española, que permitió, y ha permitido, formas específicas de tenencia de la tierra, relaciones de producción (explotación colonial y neocolonial), marginalización y pobreza (Perreault, 2006).

En este sentido, las acciones del gobierno de Morales no sólo se orientaron al reconocimiento, sino que claramente incorporaron a la agenda política distintas cuestiones de carácter económico, como la “nacionalización” de los hidrocarburos en 2006, que permitió alcanzar tasas relativamente altas de crecimiento económico entre 2005 y 2013, con promedio anual del 4.8%, y crear y financiar nuevos programas de

transferencia de corte universalista. Por otra parte, también se logró una considerable reducción de la pobreza entre 2002 y 2013, pasando del 62,4% de la población a 32,7%, y de la desigualdad, pues el coeficiente de Gini pasó de 0,614 en 2002 a 0,491 en 2013. Finalmente, el salario mínimo se triplicó entre 2004 y 2013, logrando un aumento nominal de 173% y de 65% en términos reales (CEPAL, 2015: 18-21).

Frente al giro a la izquierda en Argentina y Bolivia (y en América Latina, en general), en 2000 en México se da la alternancia política con el triunfo del centro derecha Partido Acción Nacional (PAN), que en general mantuvo inalterada la esencia de la política económica y social implementada por el gobierno del partido hasta entonces hegemónico (el PRI) a finales de los 80 y 90. En 2012 el PRI recuperó el gobierno, y mantuvo inalterados los lineamientos generales de dichas políticas. Lo destacable de este periodo (2000-2015), que contrasta con las políticas de los 90, es que se comienza a desarrollar un pilar no contributivo de protección social (como el Seguro Popular o las pensiones a adultos mayores). Los ejes de dicho modelo social excluyente (Bayón, 2009) han sido el apoyo coyuntural a los extremadamente pobres y a los más vulnerables, dejando de lado, en gran medida, el viejo problema de la construcción de ciudadanía a partir de la ampliación de derechos y titularidades. Este pilar no contributivo, sin embargo, ha reproducido la segmentación y la estratificación así como la visión básica de la universalidad en materia de derechos sociales, es decir, políticas diferenciadas para pobres, que otorgan un rango menor de cobertura de riesgos y calidad de beneficios sociales (Molina, 2003; Barba, 2007; 2016).

El caso de México permite mostrar la persistencia de un modelo social excluyente a través de la precarización de las condiciones de vida y empleo de amplios sectores sociales, y una profundización del carácter segmentado en la provisión de servicios sociales. Además, en contraste con el resto de América Latina, es uno de los pocos países en donde no sólo no se ha revertido sino que se ha profundizado el deterioro de distintos indicadores sociales, como crecimiento económico, gasto público social, pobreza, desigualdad, salarios mínimos, brechas salariales, la calidad del empleo, etc. (Bayón, 2009; Barajas, 2016). En efecto, en México ha dominado la urgencia por producir resultados a

corto plazo a través del aumento temporal de los ingresos de quienes están por debajo de la línea de pobreza, por medio de políticas selectivas y de corresponsabilidad, como una forma de compensar los efectos de las políticas económicas neoliberales. De esta manera, el país sigue siendo un caso paradigmático de, por un lado, la disociación de la política económica y social, y por otro, de la implementación de mecanismos para recoger “a los heridos” que van dejando las reformas económicas. Esto contrasta con Argentina y Bolivia, en donde las políticas económica y social procuraron ser congruentes entre sí, y han sido pensadas, en mayor o menor medida, como parte de un mismo paquete de políticas públicas. En estos casos la política social se ha orientado a complementar, y no a compensar, una política económica fincada en el mercado interno (Vilas, 1996; Molina, 2003; Groisman, 2012; Reyes, 2011; Amico, 2013).

Consideramos que el caso mexicano también es ilustrativo de un modelo que ha dejado de construir su legitimidad sobre las bases de un *desarrollo incluyente*, cerrándose a las reivindicaciones de distintos grupos y coaliciones sociales, reprimiéndolas o incumpliendo los acuerdos que se había firmado con ellos (Díaz Polanco, 2004; Montes de Oca, 2006; Pleyers, 2010). En general, en México se han negado derechos a trabajadores, mujeres y minorías sexuales por igual, así como a muchos otros grupos sociales, puesto que su inclusión implicaría la apertura del régimen político, es decir, repartir el poder político entre la sociedad. La continuidad de ciertos rasgos autoritarios del régimen mexicano es consecuencia de la manera en que se dio el proceso de democratización, básicamente por la vía electoral y sin la participación activa de la sociedad civil, a diferencia de Argentina y Bolivia (Bizberg, 2010; Acemoglu y Robinson, 2012).

En suma, los casos de Argentina, Bolivia y México son combinaciones de características (problemáticas, actores sociales y, sobre todo, agendas de gobierno – políticas- ubicadas dentro de la dimensión económica y cultural) que resultan útiles para ilustrar y clarificar la dimensión redistributiva y de reconocimiento de la inclusión social. En este sentido, son casos paradigmáticos seleccionados con una finalidad heurística; la de ayudarnos a reconstruir y comparar distintas formas y alcances de la inclusión social.

## Consideraciones metodológicas

De manera general, nuestra investigación privilegió una aproximación cualitativa a fin de comprender e interpretar los discursos y supuestos teóricos y normativas desde donde se ha pensado e implementado la inclusión social en Argentina, Bolivia y México. En este sentido, hemos analizado los contextos nacionales, definidos por problemáticas (sociales, políticas y económicas), actores sociales (sindicatos, desempleados, movimientos indígenas, de mujeres, etc.) y agendas de gobierno específicas (de carácter progresistas en el caso andino y argentino y neoliberal en el caso mexicano). La recolección y análisis de datos se centró en las cualidades o características de los casos y políticas, mediante revisión y análisis documental y análisis de contenido. Además, estuvimos interesados en los casos y en generar inferencias descriptivas e interpretaciones mediante la división de la realidad social en componentes sistemáticos, más que en las relaciones causales entre variables, propias de las aproximaciones cuantitativas (King *et al.*, 2000).

La estrategia comparativa para analizar las formas y alcances de la inclusión social en los tres países seleccionados se centró en políticas que, a partir del marco analítico construido, identificamos como políticas de redistribución y reconocimiento, operacionalizadas en políticas concretas que privilegian una de estas dos dimensiones. La selección de políticas no pretende ser exhaustiva, sino que se trata más bien de una selección de carácter teórico, orientada a mostrar los modos específicos que adquiere o puede adquirir la inclusión social en contextos específicos.

Se seleccionó el periodo 2005-2016, pues en América Latina el concepto es retomado en 2003 por el BID y es a partir de entonces que su uso se extiende al discurso político, las políticas implementadas y a la sociedad civil. Para el análisis comparado<sup>1</sup> identificamos tres ejes de referencia: 1) las problemáticas o procesos políticos, económicos y sociales, los actores sociales y las agendas generales de gobierno; 2) las políticas de redistribución y; 3) las políticas de reconocimiento. En el primer eje nos

---

<sup>1</sup> Para diseñar esta estrategia consultamos la bibliografía sobre política comparada y análisis comparativo, retomando aquellos elementos que más se adecuaron a los objetivos de nuestra investigación. Entre los autores consultados destacan Landman (2011), Morlino (1999, 2014), Caïs (1997), Tonon (2011), Ragin

centramos en contextualizar los casos a partir de distintos procesos ocurridos durante el último cuarto del siglo XX, los actores sociales más relevantes (sindicatos, desempleados, movimientos indígenas, minorías sexuales, mujeres, etc.) y las agendas de gobierno.

En los ejes dos y tres seleccionamos un conjunto de políticas que permitieran ilustrar *distintas formas* de redistribución y reconocimiento. Para el análisis de estas políticas identificamos una serie de propiedades o características específicas, similares y diferentes, y comparamos las expresiones que estas propiedades asumen en los casos de Argentina, Bolivia y México. En el eje de las políticas de redistribución se consideraron los siguientes elementos:

- Política salarial
  - Evolución del salario mínimo
  - Evolución del mercado de trabajo (afiliación al seguro social, informalidad, etc.)
  - Tasa de sindicalización
  - La distribución funcional del ingreso (ingreso atribuido al factor trabajo y al factor capital).
- Pensiones no contributivas y transferencias condicionadas
  - Evolución de la cobertura y criterios de selección
  - Evolución de los montos de las prestaciones
  - Fuentes de financiamiento.

Finalmente en el tercer eje los elementos a considerar para el análisis comparativo fueron los siguientes:

- Reformas en materia de derechos indígenas
  - Autonomía
  - Auto determinación
  - Derechos sobre los recursos naturales
  - Personalidad jurídica
  - Derecho consuetudinario indígena
  - Etc.
- Normativas en materia de derechos de minorías sexuales
  - Reconocimiento del matrimonio;
  - Adopción;
  - Beneficios sociales;
  - Garantías contra la violencia y discriminación;
  - Derecho a la identidad de género
- Normativas a favor de la equidad e igualdad de género
  - Prohibición constitucional de la discriminación de género;

- Leyes secundarias destinadas a garantizar una vida libre de violencia (tipificación de feminicidio, del acoso y la violencia política de género);
- Normativas de cuotas de género;
- Reconocimiento constitucional de la paridad de género;
- Derechos sexuales, reproductivos y no reproductivos;

En este sentido, tanto la selección de los casos, como de *las políticas* ha sido teórica, orientada a examinar e ilustrar el predominio de la dimensión redistributiva o de reconocimiento en las políticas de inclusión social en los países estudiados, mientras *los casos* de Argentina, Bolivia y México pueden ser considerados paradigmáticos en América Latina para el análisis aquí propuesto.

En cuanto a las técnicas utilizadas en los procesos de recolección y organización de los datos y el tipo de análisis, realizamos una revisión de fuentes primarias y secundarias mediante análisis de contenido. Las fuentes primarias analizadas consistieron en normas constitucionales, leyes secundarias y códigos penales, reglas de operación, manuales, decretos, etc., de las políticas y normativas seleccionadas. Las fuentes secundarias fueron básicamente artículos académicos, libros sobre las políticas seleccionadas, documentos gubernamentales, informes de organismos internacionales, periódicos digitales, enciclopedias públicas y digitales, etc.

### **Organización de la investigación**

Este trabajo se organiza en seis capítulos. En el primer capítulo se problematiza el concepto de inclusión social, se identifican y analizan algunas dimensiones generales que comparten distintas definiciones de inclusión social y, finalmente, se plantea la propuesta teórico analítica para examinar las formas y alcances de la inclusión social en términos de redistribución y reconocimiento.

El segundo capítulo se orienta a identificar en qué medida distintas leyes, instituciones u órganos estatales, planes, políticas y programas pueden promover la redistribución y/o el reconocimiento. De manera particular se analizan los elementos o características generales de políticas y programas públicos de inclusión. Entre estos

elementos destacan su carácter como un proceso continuo o inacabado; la interrelación o interdependencia de las políticas y mecanismos de inclusión; su complementariedad con políticas de carácter universal; la sensibilidad a las particularidades de los grupos o de la población atendida; y finalmente el énfasis en la distribución y el reconocimiento.

En el tercer capítulo se analiza el contexto de Argentina, Bolivia y México a partir de las trayectorias históricas y culturales, los actores sociales y las agendas políticas y las orientaciones ideológicas de los gobiernos durante el último cuarto del siglo XX y la primera década del presente siglo. En este capítulo también se justifica la selección de los casos a partir de sus potencialidades para explorar diversos modos de concebir la inclusión social, los mecanismos privilegiados (básicamente en términos de redistribución y reconocimiento) y cómo se expresan en políticas específicas.

A partir del cuarto capítulo se desarrolla el análisis empírico de la investigación. Este capítulo se orienta a la operacionalización del concepto de redistribución en términos de políticas e instituciones concretas en Argentina, Bolivia y México. Nos concentramos en tres tipos de políticas: la salarial, las pensiones no contributivas y las transferencias monetarias condicionadas, en las cuales analizamos una serie de elementos que nos permitieran identificar sus diferencias, similitudes y especificidades así como los posibles alcances de la redistribución.

En el quinto capítulo se operacionaliza el concepto de reconocimiento en términos de legislaciones concretas orientadas a grupos que han gozado de menor respeto, estima y prestigio en las sociedades latinoamericanas. En este sentido, se analizan las legislaciones orientadas a reconocer la diferencia u otorgar un respeto igualitario en Argentina, Bolivia y México. Nos concentramos en tres tipos de legislaciones: las reformas constitucionales pluralistas para reconocer los derechos de los pueblos indígenas, los avances legislativos en materia de reconocimiento de derechos a la población LGTTTBI, y por la igualdad y equidad de las mujeres. Básicamente, se exploró qué derechos han reconocido y cuáles no las constituciones de Argentina, Bolivia y México, así como su alcance.

A partir del análisis previo, el quinto capítulo examina las “vías” o *formas de inclusión* en Argentina, Bolivia y México, en las cuales se han privilegiado distintos instrumentos o mecanismos para la incorporación de diferentes grupos sociales que han enfrentado exclusión por décadas o siglos, y que refieren a las dimensiones económica y cultural de la inclusión social. Además, se explora para los casos de estudio, *la calidad y términos de la inclusión*, es decir, *sus alcances*, definidos por las características cualitativas y cuantitativas de la inclusión, que llevan a que distintos grupos sociales sean incorporados de manera diferenciada.

Finalmente, el capítulo de conclusiones se orienta a rescatar algunos hallazgos de factores políticos y sociales que de manera directa o indirecta influyen en *las formas y alcances* de la inclusión social. Así, se destaca la importancia de los actores sociales, la interdependencia de la redistribución y el reconocimiento, las inercias de inclusión y su carácter no lineal o cíclico, lo que nos permite reflexionar sobre las formas y alcances que podría asumir la inclusión social en Argentina, Bolivia y México en los próximos años frente a los cambios en las orientaciones político-ideológicas y agendas de los gobiernos, particularmente en Argentina y México.

## **CAPÍTULO 1. CONCEPCIONES DE INCLUSIÓN SOCIAL: ENTRE LA REDISTRIBUCIÓN Y EL RECONOCIMIENTO**

### **INTRODUCCIÓN**

En este capítulo nos proponemos problematizar el concepto de inclusión social, destacando que más allá de los diferentes modos de conceptualizarla, básicamente se relaciona con problemáticas y soluciones económicas y simbólicas-culturales. En este sentido, proponemos examinar las formas y alcances de la inclusión social desde la perspectiva teórica de redistribución y reconocimiento desarrollada, entre otros, por Nancy Fraser (2006a), así como su operacionalización en términos de estas dos dimensiones.

Las consideraciones sobre la redistribución económica y el reconocimiento de la diversidad y la igualdad no sólo están presentes en gran parte de las formas de entender la inclusión, sino que también constituyen dimensiones irrenunciables de la justicia social. Además, esta perspectiva permite comprender distintas problemáticas económicas y culturales como la explotación, la marginación económica, la privación, el imperialismo cultural, la invisibilización y la falta de respeto, que están en el centro de los procesos y políticas de inclusión social (Fraser y Honneth, 2006; Honneth, 2006; Taylor, 2009; Young, 1989, 1997, 1990).

Así, en primer lugar, en este capítulo problematizamos el concepto de inclusión social, destacando algunos elementos que han dificultado su aproximación teórica y empírica, como es la ambigüedad del concepto, su fuerte carga normativa y política, su referencia metafórica, etc. A continuación identificamos y analizamos algunas dimensiones generales que comparten distintas definiciones o sentidos de inclusión social. Finalmente, planteamos una propuesta teórica-analítica para examinar las formas y alcances de la inclusión en términos de redistribución y reconocimiento.

## 1. PROBLEMATIZAR EL CONCEPTO DE INCLUSIÓN SOCIAL

Como ocurre con la mayoría de los conceptos en ciencias sociales, el de inclusión social es polisémico, ambiguo, complejo y disputado. Se trata de un concepto cuya definición suele asumirse como “dada”, dejarse implícita o sin problematizar. Además, si bien los conceptos de exclusión e inclusión social no pueden pensarse separadamente, el problema es, como señalan diversos autores, que ésta última sea definida negativamente, como todo lo que no está socialmente excluido, por lo que la discusión sobre la inclusión suele estar dominada por la exclusión, como punto de referencia contra el que se mide y define conceptualmente (Levitas, 2003; O'Reilly, 2005; Cameron, 2006; Subirats, 2010; Buckmaster y Thomas, 2009).

Por otra parte, su fuerte carga normativa y/o política dificulta abordar sus dimensiones analíticas. Para Øyen (1997: 63) tanto el concepto de inclusión como el de exclusión social “son conceptos políticos” que “han sido introducidos por razones políticas”<sup>2</sup>. En otras palabras, estos conceptos no surgieron a partir de la investigación social con una finalidad descriptiva, explicativa y analítica sino surgieron en la esfera política, para luego ser retomados por la academia (Williams, 2009: 6).

Otros autores destacan que inclusión social es un concepto más normativo que descriptivo, y puede servir como una forma de “elevar la barra” para guiar a la sociedad hacia dónde quiere llegar e indicar qué es lo que necesita cambiar. En este sentido, para Levitas (2003) la idea de inclusión social es utópica, puesto que supone una “idea transformativa” y, por lo tanto, no responde necesariamente a una caracterización de la realidad (Levitas, 2003; Freiler en Hutchinson y Lee, 2004; Hyman, 2011; Paz-Fuchs, 2008).

---

<sup>2</sup> Entre otras razones, Øyen (1997) destaca el desgaste de conceptos como “pobreza” en el discurso público de la Unión Europea. Según Gray (2000: 19-20), la inclusión social es el intento de algunos sectores de izquierda de conservar algunos elementos o aspiraciones centrales de la socialdemocracia en un contexto económico en el cual algunos elementos y valores de la socialdemocracia (el igualitarismo, principalmente) representan, de alguna forma, un lastre político. Y para Collins (2003: 21-21), por ejemplo, la inclusión social sirvió al Nuevo Laborismo de Inglaterra paradistanciarse de las ideas igualitaristas asociadas a la socialdemocracia más tradicional y promover, en su lugar, ideas más relacionadas con la autonomía individual (Levitas, 2003: 8; Lister, 2004: 162; Delanty, 2014: 913).

En general, tanto para la academia como para gobiernos y organismos multilaterales, la inclusión social suele tener una resonancia fuertemente positiva, por lo que normativamente se suele asumir como una meta que las sociedades deberían perseguir. En pocas palabras, la inclusión social puede ser entendida como un valor supremo y “algo por lo que vale la pena morir” (Giddens en Akonas, 2000: 298). Más allá de la ambigüedad del concepto, lo cierto es que en torno a éste se aglutina una multiplicidad de actores con diferentes orientaciones y que sostienen diferentes perspectivas<sup>3</sup> (Atkinson, 2004; Levitas, 2003, 2007; Buckmaster y Thomas, 2009; Banco Mundial, 2013).

Junto a su carácter ambiguo y normativo, el concepto de inclusión parece remitir a la metáfora de estar “fuera”. Como observa Levitas (2003), lo problemático no es en sí mismo remitir a metáforas (pues todo concepto lo hace de alguna forma, como sociedad, comunidad, estructura, estratificación, redes o sistemas), sino el tipo de metáfora al que nos remite. La inclusión social, al igual que la exclusión, suele asociarse a la idea de que los sujetos a ser incluidos están fuera de la sociedad o en “un universo social aparte que los excluye de interacciones e intercambios” (BID, 2007: 7; Mascareño y Carvajal, 2015). Esto impide observar que ésta también puede remitir a cambiar el estar arriba o abajo<sup>4</sup> (según la estructura de clases sociales o de ingresos, ver Béland, 2007: 127), o en quienes *están dentro* de una sociedad pero cuyas estructuras (o instituciones) les niegan recursos materiales y simbólicos indispensables, en suma, están dentro pero en condiciones diferenciadas y, en ocasiones, desfavorables.

De esta manera, la elasticidad del concepto de inclusión ha permitido su manipulación y construcción activa y deliberada para representar distintas ideas (como el

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, algunos autores señalan que la idea de la inclusión social, retomada del Nuevo Laborismo (que desplazaba los objetivos de redistribución a otros basado en la integración en el mercado laboral), cimentó, en parte, el cambio de enfoque de la Unión Europea (Hutchinson y Lee, 2004: 120). Además, el concepto de inclusión social, enmarcado en la plataforma política más amplia de la Tercera Vía, parecía trascender los debates izquierda-derecha tan importante en el contexto de la integración transcontinental.

<sup>4</sup> Aunque como se señaló en otro pie de página, para algunos autores la inclusión social se distanció de perspectivas como el igualitarismo, por lo que la miopía ante la estructura de clases o la distribución de los ingresos, podría ser vista según estos autores, como inherente al concepto de inclusión social, además de que inclusión e igualdad no sólo son conceptos diferentes sino rivales (Gray, 2000; Collins, 2003; Paz-Fuchs, 2008: 179).

distanciamiento de ideas igualitarias y redistributivas a otras basadas en el individualismo y la meritocracia<sup>5</sup>, siendo bienvenida por distintos gobiernos que lo han adoptado para proyectar en él sus propias perspectivas y orientaciones políticas (Paz-Fuchs, 2008; Williams, 2009).

## **1.2. LAS DIMENSIONES DE INCLUSIÓN SOCIAL**

En términos generales, en las distintas definiciones de inclusión pueden identificarse las siguientes dimensiones: agentes e instituciones de inclusión (Estado, mercado, sociedad civil y familia); niveles de bienestar y estándar de vida; tipo de ciudadanía y calidad de la inclusión. Estas distintas dimensiones permiten visualizar cuales son los vectores de integración social privilegiados según los supuestos teóricos y normativos que las informan. Además, consideramos que, en las sociedades contemporáneas, estos diversos aspectos pueden enmarcarse en la discusión más general sobre la justicia en términos de redistribución y reconocimiento.

### ***1.2.1 Vías de inclusión: Estado, mercado, sociedad civil y familia***

Si bien el Estado, mercado, sociedad civil y familia son indispensables en cualquier proceso de inclusión social, el peso otorgado a cada una de estas vías varía entre las distintas concepciones de inclusión expuestas por distintos actores y en diferentes contextos nacionales (Powell, 2008; Esping-Andersen, 1990, 2002). Esto puede explicar que mientras en la Unión Europea la inclusión social es vista principalmente como un marco de política pública que guía de manera directa las políticas sociales y económicas del Estado, en Canadá, por ejemplo, la inclusión social constituye un discurso retomado principalmente por la sociedad civil (Hutchinson y Lee, 2004).

Otras concepciones no sólo destacan la responsabilidad de las instituciones públicas o privadas para promover la inclusión social, sino también la de los individuos. Las

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, en Reino Unido (con Tony Blair como Primer Ministro del Reino Unido en 1997) el concepto de inclusión social fue fuertemente manipulado con la intención de cambio de objetivos en términos sociales; pasar de buscar la igualdad a buscar la inclusión social –principalmente mediante el trabajo remunerado- (Collins, 2003: 21; Levitas, 2003: 8; Lister, 2004: 162; Delanty, 2014: 913).

instituciones públicas y privadas son sólo un facilitador de la inclusión, mientras los individuos o familias son los responsables últimos de concretarla. En algunos contextos en los que la responsabilidad de la inclusión recae principalmente en los individuos (como en aquellos en los que se promueven políticas del tipo *workfare*), el derecho a ser incluido suele transformarse en *el deber* a ser incluido (Levitas, 1998; Doug y Craig, 2004; Paz-Fuchs, 2008; Hyman, 2011).

Para el Banco Mundial, la OCDE y otras agencias internacionales la inclusión social pasa en primera instancia por promover la incorporación de los pobres a la “globalización” y la “economía global”, para lo cual los países deben suscribir tratados internacionales y políticas fiscales ortodoxas, la remoción de barreras arancelarias y la apertura a los mercados de capitales, y a su vez proporcionar al individuo entrenamiento y preparación para su participación en la economía global a través del mercado de trabajo (Doug y Craig, 2004: 329). En este sentido, si bien el Estado tiene cierto papel, el mercado es el mecanismo central para lograr la inclusión.

Otros autores han señalado que, por ejemplo, la Unión Europea (UE)<sup>6</sup> o Reino Unido han enfatizado la centralidad del mercado para lograr la inclusión social y en concreto mediante políticas de capacitación y empleabilidad, políticas del tipo *workfare*<sup>7</sup>, etc. (Mazza, 2004; Levitas, 2007; Paz-Fuchs, 2008; Williams, 2009). Esta perspectiva que da gran importancia al mercado de trabajo en el proceso de inclusión social se desprende, aunque no exclusivamente, de orientaciones neoliberales y de la Tercera Vía - para el caso Reino Unido y la UE - (Collins, 2003), para las cuales “la integración social no es más que la integración en el mercado” (Levitas, 1996: 12).

Si bien otras perspectivas también enfatizan el rol del mercado de trabajo, no lo problematizan desde las carencias de los individuos (de capital humano, habilidades,

---

<sup>6</sup> La Comisión de las Comunidades Europeas señala que “el empleo es la ruta clave de integración e inclusión social; el desempleo es el mayor factor de la exclusión, particularmente el desempleo de largo plazo y el aumento de la concentración del desempleo en los hogares con ningún miembro en trabajo” (Commission of the European Communities, 2000: 6).

<sup>7</sup> En general se entiende que un trabajo provee la oportunidad de adquirir conocimiento y habilidades para participar en la comunidad del lugar de trabajo, para lograr metas valiosas, para adquirir autoestima, para adquirir estatus o identidad en la comunidad y para formar otro tipo de relaciones como la amistad (Collins, 2003: 25).

capital cultural, e incluso disposición al trabajo), sino que remiten a la crisis o agotamiento de un modelo centrado en mercado de trabajo, y en particular en el trabajo formal asalariado, para garantizar la incorporación de distintos sectores a éste, y en última instancia a la seguridad social. En este sentido, en algunos casos se reposiciona el rol del Estado en la búsqueda del pleno empleo o en el combate al desempleo y en garantizar su función protectora. Aunque las sociedades de asalariados socialmente protegidos sigue sin ser una realidad próxima a ser conquistada, distintos gobiernos han recuperado la pretensión de marchar en esa dirección (Levitas, 2005; Williams, 2009).

Para otros, los procesos de inclusión han sido impulsados, históricamente, por movimientos sociales con un activo liderazgo social y político, como el movimiento por los derechos civiles de los Estados Unidos en los años 70, que se lograron gracias a la interacción entre una sociedad civil activa y sus organizaciones y un liderazgo político dispuesto y decidido del Estado (BID, 2007). En este sentido, la sociedad civil no sólo influye sobre el Estado para que éste adopte mecanismos de inclusión sino que además, y en ciertas circunstancias, en la misma configuración del Estado. O en otras palabras, la sociedad no sólo es sujeto de inclusión, sino que puede redefinir la forma misma en que ésta se entiende.

Sin embargo, ciertas concepciones siguen ortorgan mayor centralidad al Estado como garante de la inclusión social. Éste sostiene la responsabilidad de adoptar y hacer cumplir leyes y políticas públicas que aseguren la inclusión de todos los miembros de la sociedad. Si bien la sociedad civil, individuos, familias, el sector privado, etc., pueden *promover* e influir en la definición de características de la inclusión social, es el Estado quien tiene el liderazgo político en el proceso (Stewars, 2000; Silver, 2004; Dani y de Haan, 2008; Buckmaster y Thomas, 2009; Banco Mundial, 2013).

En efecto, se ha señalado que el Estado sigue definiendo muchos procesos de inclusión y exclusión. Como se destacó anteriormente, la inclusión social no es simplemente lo opuesto a la exclusión. A diferencia de la “no-exclusión”, la inclusión

supone una acción activa y proactiva donde el Estado juega un rol central<sup>8</sup>. Por el contrario, la no-exclusión remite, principalmente, a un Estado con un rol esencialmente protector de la libertad negativa, es decir, sólo remover prácticas actuales o potenciales de exclusión (Ratcliffe, 2000; Mitchell y Shillington, 2002; Saloojee, 2003; Cameron, 2006; Subirats, 2010).

Es importante resaltar que las diversas perspectivas, con énfasis diferenciados sobre las vías privilegiadas para la inclusión social, no implican que éstas sean excluyentes. Esto coincide, parcialmente, con la trilogía de las fuentes de seguridad social planteada por Esping-Andersen (1990), que sostiene que los diferentes regímenes de bienestar combinan de manera diferente la producción y asignación del bienestar por parte del mercado, el Estado y la familia. La inclusión social puede ser entendida como un conjunto de mediaciones entre los órdenes económico, político, familiar y de la sociedad civil que se priorizan de forma diferenciada según las trayectorias históricas y culturales, las agendas políticas y las orientaciones ideológicas dominantes en cada contexto. A diferencia de los planteamientos de Esping-Andersen, centrados en el bienestar material, en la inclusión social el orden de la sociedad civil apela a demandas y esfuerzos de las comunidades y de las agrupaciones de la sociedad civil por ser reconocidas en el Derecho, como formas de enfrentar la desigualdad y la discriminación.

Como observaremos en el capítulo 6, en general para los casos estudiados se han establecido patrones de incorporación y regulación que pueden colocar como eje rector la acción compensatoria del Estado, la igualación que produce el mercado o el reconocimiento en el Derecho que demanda la sociedad civil y las comunidades (Reygadas, 2011). Sin embargo, consideramos que estos ejes no son excluyentes y suelen combinarse dependiendo de la estructura de riesgos, los procesos culturales que contribuyen a la producción de desigualdades y los mecanismos de protección social y de reconocimiento privilegiados en cada contexto.

---

<sup>8</sup> Silver (2004: 182) señala algo similar al evocar la idea de Estado dentro de la visión europea de los derechos humanos, en la que a la vez que se preserva el individualismo, no se rechaza la acción del Estado. Si por un lado los derechos humanos implican proteger al individuo frente al Estado, también se reconoce al mismo tiempo que éste representa al “pueblo” y es garante de la protección de los derechos humanos fundamentales.

### **1.2.2. Niveles de bienestar y estándar de vida**

Distintas concepciones de inclusión social hacen referencia al objetivo de que las personas puedan vivir una vida común, una riqueza o aspiraciones comunes, de acuerdo a un estándar de vida, etc. (Gray, 2000; Cameron, 2006). Esta noción de *estándar de vida* en torno al concepto de inclusión social remite a la pobreza relativa<sup>9</sup> de Peter Townsend, que se refiere a la privación de determinados recursos comunes que deriva en la incapacidad de las personas de participar en la *vida habitual* de la sociedad, en el *estilo de vida de la comunidad* o en el *patrón ordinario de vida* promovida y aprobada. Esto deriva en la incapacidad para cumplir con lo que se espera de ellos como miembros de esa sociedad, de participar en las costumbres y actividades particulares propios de la misma (Levitas, 2003; 2005; 2007; Williams, 2009).

Algunos autores se refieren a los “mínimos” de participación, de derechos o de servicios, de bienestar material, etc. Desde esta perspectiva, la inclusión social remite “a la habilidad de los individuos de ser parte de un amplio grupo, [...] y se centra en el acceso a derechos y funcionamientos básicos” o a un mínimo adecuado de “trabajo, ingreso y reconocimiento” (Roche, 2000; Marc, 2008). En estas concepciones minimalistas de los estándares de vida, lo que prevalece es la centralidad de la igualdad de oportunidades y la satisfacción de necesidades básicas y no la igualdad de bienestar (Gray, 2000; Collins, 2003; Hutchinson y Lee, 2004; Muñoz, 2014).

Sin embargo, otras concepciones de inclusión social plantean que no puede estar relacionada con el establecimiento de una vida común, una riqueza común, un estándar de vida, o aspiraciones comunes. Por ejemplo, Robbins (2015: 174) observa que aunque “la necesidad de formar parte (o ser incluido) es absoluta y aplica a todas las comunidades, su logro podría requerir recursos, oportunidades y motivaciones que

---

<sup>9</sup> La célebre definición de pobreza de Peter Townsend es la siguiente: “se considerarán en situación de pobreza, aquellos individuos, familias y grupos que no disponen de los recursos suficientes para lograr una dieta adecuada, *para participar en las actividades y para tener las condiciones y los servicios a los que está acostumbrada una sociedad o que, al menos, son ampliamente reconocidos y apoyados de manera general por la sociedad a la que pertenecen*. Es decir, están en situación de pobreza aquellos cuyos recursos se encuentran radicalmente por debajo de la exigencia del individuo o familia media, por consiguiente, se encuentran excluidos de las actividades, tradiciones y estilo de vida comunes” (cursivas nuestras) (En Levitas, 2007: 188).

difieren según el estándar de vida y costumbres vigentes en sociedades específicas”. Esto es, los estándares de inclusión podrían variar en diferentes grupos étnicos, entre diferentes fracciones de clases, distintos ámbitos institucionales y diferentes medios sociales (Ratcliffe, 2000).

En efecto, insistir en una noción de *estándar de vida* o de *mínimos de bienestar*, y en la idea de una *voluntad común* o estándar de vida, puede implícitamente contribuir a la exclusión, estigmatización y a la homogenización de las personas, borrando las diferencias (físicas, de edad, culturales, etc.) y señalando de alguna manera que estas personas “deberían ser más como el común de la gente”. Esta exclusión-estigmatización puede estar dada, por un lado, por el rechazo a una cultura diferente, pero también porque un estilo de vida diferente podría ser entendido como una falla personal en el logro de la inclusión, lo que ejerce una gran presión sobre los grupos que se apartan del estándar de vida. Al igual que otros autores, asumimos que es posible que la inclusión social exitosa requiere considerar los valores y aspiraciones de aquellos llamados excluidos con la misma consideración y cuidado que los de aquellos que están incluidos (Ratcliffe, 2000; Paz-Fuchs, 2008; Robins, 2015).

En suma, mientras que algunos consideran que la inclusión pasa por acceder a un estándar de vida que es común en una determinada comunidad, otros proponen unos mínimos (de derechos, bienes, de bienestar, etc.) para quienes deben ser “incluidos”. Finalmente, en contraste con las dos perspectivas previas, algunas posiciones destacan que un estándar de vida es normalizador y que puede llevar a procesos de exclusión-estigmatización, a lo que proponen que los sujetos a incluir deberían poder negociar lo que entienden por vida común, estándar de vida o bienestar.

### **1.2.3 Tipo de ciudadanía**

Distintas nociones de inclusión social pasan por reconocer su estrecha relación con la noción o principio de ciudadanía entendida, al menos, de tres formas distintas. Primero, la inclusión es entendida como igualdad de estatus más allá del nivel económico, es decir, de un trato en igualdad de condiciones o bajo la igual protección de la ley (O'Reilly, 2005;

Paz-Fuchs, 2008b; Young, 1998). Estas concepciones convergen con el concepto de ciudadanía, en la medida en que la inclusión es entendida como una forma de disminuir las disparidades en el acceso a derechos, ya que para ser miembros plenos de una comunidad se requiere “igualdad con respecto a los derechos y deberes [de ciudadanía]” (Paz-Fuchs, 2008; Roche en Huxley *et al.*, 2012).

Otros autores destacan que la inclusión social está relacionada con el principio de ciudadanía social en el sentido de Marshall (Ratcliffe, 2000; Buckmaster y Thomas, 2009). Así, para Huxley *et al.* (2012: 1) la inclusión social “está normativamente definida [...] como ciudadanía, tener un trabajo, vivienda o seguridad financiera de acuerdo a las normas de la sociedad”. Este tipo de ciudadanía consiste en asegurar que cada quien sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales, y para ello es necesario garantizar derechos sociales de manera creciente, materializados en las prestaciones-servicios-beneficios del Estado de Bienestar. Pues “allí donde alguno de estos derechos sea limitado o violado, habrá gente que será marginada y quedará incapacitada para participar”<sup>10</sup> (Kymlicka y Norman, 1997: 8; Donnelly y Coakley, 2002).

Sin embargo, la noción de inclusión social relacionada con la ciudadanía ha sido cuestionada por considerarse que borra o desdibuja las diferencias de las personas y grupos al declarar un trato igualitario ante la ley (Young, 1998; O'Reilly, 2005; Paz-Fuchs, 2008b). Dicho trato presupone la homogeneidad de los individuos y grupos, y se presenta claramente en la noción de ciudadanía civil y política, así como en la ciudadanía social de Marshall, al ser entendida “como los derechos a vivir como *seres civilizados*, de acuerdo con los estándares de bienestar prevalecientes en una sociedad” (Barba, 2004: 48; Dani y de Haan, 2008).

En este sentido, Ratcliffe (2000: 177) señala que la inclusión social debe suponer tanto la aceptación de los derechos de cualquier individuo o comunidad de mantener una

---

<sup>10</sup> Por ejemplo, a Subirats (2010: 116) le interesa reforzar y articular “mejor la conexión entre los conceptos de ciudadanía e inclusión social. Sabemos que tienen orígenes y trayectorias muy distintas, pero, ponerlos hoy en relación, entendemos que nos permite ampliar y enriquecer la perspectiva jurídico-política que habla de los derechos y los deberes de la ciudadanía respecto el estado y el conjunto de la sociedad, enfatizando las grandes desigualdades existentes en el acceso a los recursos que permiten un efectivo cumplimiento de los derechos y deberes en cuestión”.

“identidad minoritaria”, distinta (de la “sociedad mayoritaria”) en términos culturales, religiosos, etc., así como los derechos de ciudadanía en el sentido de Marshall. En otras palabras, debe conservarse un núcleo central de derechos humanos comunes y válidos para todos los ciudadanos, pero complementado con derechos específicos para grupos minoritarios, que permitan a las minorías ejercer sus derechos universales (Marc, 2008; Hopenhayn, 2008). A esto se refiere el concepto de *ciudadanía diferenciada*, que hace énfasis en que ciertos grupos, entendidos a partir de sus necesidades diferentes, deben ser sujetos de derechos específicos y obligaciones diferenciadas<sup>11</sup> (Young, 1989; 1990; Kymlicka y Norman, 1997).

La importancia del tipo de ciudadanía privilegiado nos conduce a interrogarnos sobre en qué medida la inclusión social y las sociedades que persiguen este objetivo pueden, en términos de política, acomodar y responder a las necesidades y aspiraciones de una sociedad caracterizada por la diversidad. Al entender la redistribución y reconocimiento como dos dimensiones constitutivas de la inclusión social, consideramos que en la actualidad la ciudadanía diferenciada o multicultural puede ser más sensible a las problemáticas y reivindicaciones culturales e identitarias que enfrentan y sostienen distintas colectividades. Por una parte porque puede conservar un núcleo central de derechos humanos comunes y válidos para todos los ciudadanos, como los derechos sociales y, por otra, porque puede considerar tanto los derechos individuales como colectivos, sustentados en los principios de igualdad y diferencia.

Desde una posición que considera la inclusión social como objetivo a lograr, el intento por crear una concepción universal de la ciudadanía que trascienda las diferencias grupales es injusto porque, como la historia ha demostrado, conduce a la opresión de grupos excluidos. En un contexto donde existen grupos privilegiados y oprimidos, insistir

---

<sup>11</sup> Es pertinente señalar que la ciudadanía diferenciada no debe ser confundida con la “ciudadanía de segunda clase”, que de manera general hace referencia a la asistencia que proporciona el Estado a los pobres u otros grupos no tanto para resolver las diferencias sociales sino para mantener la fábrica social (Roberts, 2006: 209-2010) y por lo tanto el *statu quo*. En términos concretos, esta ciudadanía de segunda es generada por cierto tipo de intervención de algunos sistemas de bienestar. La ciudadanía de segunda tiene que ver con la calidad de la ciudadanía que se traduce en “una diferenciación paralela en la calidad de los servicios prestados” (Saraví, 2006: 45).

que como ciudadanos las personas deberían desprenderse de sus filiaciones, experiencias e identidades para adoptar un punto de vista general, suele reforzar la posición de los grupos dominantes. Esto se debe, como señalan algunos autores, “a que la perspectiva y los intereses de los privilegiados, tenderán a dominar este público unificado, marginando y silenciando a los demás grupos” (Young en Kymlica y Norman, 1997: 28).

#### **1.2.4 Calidad y términos de inclusión**

Esta dimensión hace referencia a la medida en que se incorpora la voz, valores y aspiraciones de los grupos a ser incluidos en la definición de los términos de inclusión, así como a los términos de la incorporación de distintos grupos sociales a determinados beneficios, oportunidades y reconocimiento.

Algunas concepciones de inclusión social no consideran los términos o condiciones en la que ésta se da y entienden que cualquiera que sea la forma que asuma el acceso o incorporación (a servicios, derechos, etc.) tendrá resultados positivos para la población a ser incluida, aún si se ignoran sus valores, perspectivas, opiniones y condiciones, tanto en el diseño como en la implementación de las políticas (Rodgers y Figueiredo, 1995; Pradhan, 2006; Mascareño y Carvajal, 2015). Al no considerar que la incorporación de estos grupos puede darse de manera desigual y segmentada, se asume que una vez dentro estarán en mejores condiciones que antes y en las mismas condiciones de los que “ya estaban incluidos”.

Por otro lado, hay posturas que consideran a los sujetos a ser incluidos como carentes de demandas legítimas hacia los recursos de la sociedad, y se centran en la “generosidad de la sociedad que permite la oferta de beneficios y oportunidades de trabajo”, de manera que si los sujetos o grupos rechazan las condiciones que se les ofrecen, no sólo son “excluidos” sino también “indignos” de la asistencia ofrecida, por lo

que la inclusión se puede convertir en una situación de “lo tomas o lo dejas”<sup>12</sup> (Cameron, 2006; Pradhan, 2006; Paz-Fuchs, 2008).

Lo anterior pone de manifiesto los debates y preocupaciones inevitables en torno a cualquier proceso de inclusión: hasta dónde y a qué precio, lo que ha llevado a diversos autores ha destacar que la inclusión no debe ser entendida como asimilación ni darse en términos desfavorables, es decir, en una ciudadanía de segunda, que implica a menudo a prestaciones diferenciadas en su calidad y alcance para aquellos a incluir.

En este sentido, se plantea la necesidad de considerar los valores y aspiraciones de aquellos grupos excluidos con la misma consideración y cuidado que los de aquellos que están incluidos. Incluso el Banco Mundial (2013: 111) señala que “el proceso de asegurar que los individuos y grupos puedan tomar parte [en la sociedad] en términos que son aceptables para ellos es la esencia de la inclusión social”. Esto plantea la relevancia de las negociaciones o el debate entre “los incluidos” y “aquellos en proceso de inclusión” para definir los términos de dicha inclusión, la incorporación de sus puntos de vista en lo que se entiende por calidad de vida o vida digna; los sujetos a ser incluidos deberían pues, estar dotados con el poder de veto, sustentado en un marco de derechos, para evitar la imposición de términos o condiciones desfavorables (Levitas, 2007; Dani y de Haan, 2008; Pacari, 2004; Paz-Fuchs, 2008: 204).

En base a lo anterior, diversos autores plantean que la inclusión social no se limita a la participación de los individuos en distintos ámbitos, sino a una participación social digna y significativa que les permitan acceder a recursos materiales y simbólicos bajo reglas formales e informales que no les sean desventajosas (Fraser, 2006; BID, 2007; BID, 2007; Silver, 2004; Subirats, 2010).

---

<sup>12</sup> Ejemplo de esto son las políticas del tipo *workfare*, que establecen que para que los sujetos reciban beneficios sociales mantengan una constante búsqueda de empleo o accedan alguno (la mayoría de la veces en condiciones precarias), así, si es necesario, las personas renuentes deben ser obligadas por el Estado, mediante la aplicación de sanciones, a realizar alguna actividad (Williams, 2009; Sandoval, 2015).

### **1.3. LA PERSPECTIVA DE REDISTRIBUCIÓN Y RECONOCIMIENTO**

De manera general, la inclusión puede ser entendida como la incorporación social de distintos grupos a/y por medio de mecanismos de redistribución y reconocimiento (Young, 1989; 1990; Ratcliffe, 2000; Lister, 2002). La inclusión social ha estado asociada tanto a políticas, leyes y organismos públicos de carácter redistributivo (leyes impositivas, programas de transferencias, etc.) como de carácter cultural o de reconocimiento (leyes contra la discriminación, derechos indígenas, cuotas de género, etc.). Ésta es precisamente una de las características que define a la inclusión social y que la distingue de otros conceptos como “igualdad social” o “integración social”.

En principio, por mecanismos de redistribución y reconocimiento se entiende a aquellas políticas, programas, planes, leyes, reglas, instituciones y otros instrumentos que de forma articulada canalizan y pueden cambiar la forma en que se distribuyen los recursos materiales (redistribución) y simbólicos (reconocimiento) a aquellos grupos que por falta de éstos o su negación sistemática participan en la sociedad de manera desventajosa o no significativa. A continuación se examinan ambas dimensiones, destacando cómo han sido entendidas desde la filosofía política y sociología, para luego examinar cómo operan ambas dimensiones para el análisis de políticas, leyes y organismos públicos llamados de inclusión social.

#### ***1.3.1 Redistribución y reconocimiento***

Redistribución y reconocimiento son dimensiones que forman parte de la teoría de la justicia desarrollado principal, aunque no exclusivamente, por Nancy Fraser desde la filosofía política (Fraser, 2000, 2006a; Honneth, 2006; Taylor, 2009; Young, 1989, 1997, 1990). En términos generales, estas dos dimensiones expresan, por un lado, la lucha por las demandas sociales que pueden agruparse bajo el rótulo de la “igualdad social” y, por otro, la lucha que apunta a la valorización de “la diferencia” de las identidades culturales. Fraser (2006a) propone comprender la justicia social a partir de la interacción de estas dos dimensiones que, si bien responden a diferentes ordenamientos y son mutuamente

irreductibles, están estrechamente entrelazadas, y permiten la identificación de distintas injusticias, colectividades y soluciones contemporáneas (Tabla 1.1).

Tabla 1.1 Redistribución y reconocimiento desde la perspectiva de Nancy Fraser

Tipos de Injusticias	
Económicas	Culturales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Explotación</li> <li>• Marginación económica</li> <li>• Privación de bienes materiales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dominación cultural</li> <li>• No reconocimiento</li> <li>• Falta de respeto</li> </ul>

Colectividades	
Colectividades “similares a las clases”	“Grupos de estatus”
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Clase trabajadora</li> <li>• Reserva de trabajadores (inmigrantes o minorías étnicas)</li> <li>• Personas en pobreza</li> <li>• Etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupos étnicos</li> <li>• Minorías sexuales</li> <li>• Mujeres</li> <li>• Discapacitados</li> <li>• Etc.</li> </ul>

Soluciones	
Distribución	Reconocimiento
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas del estado de bienestar</li> <li>• Distribución del ingreso</li> <li>• Reorganización de la división del trabajo</li> <li>• Someter el gasto público a la toma de decisiones democrática</li> <li>• Transformar otras estructuras económicas básicas</li> <li>• Etc.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Política del multiculturalismo</li> <li>• Política de la diferencia</li> <li>• Políticas anti-racismo</li> <li>• Políticas anti-discriminación</li> <li>• Reconocer y valorar de manera positiva la diversidad cultural</li> <li>• Etc.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en Fraser, 2000a; 2000c; 2006a.

La dimensión del reconocimiento corresponde al orden de estatus de la sociedad, cuyas categorías sociales (estatus) son constituidas mediante patrones de valor cultural socialmente enraizadas que se distinguen por el respeto, el prestigio y la estima relativa que se les asigna. La dimensión redistributiva corresponde a la estructura económica, la cual mediante los regímenes de propiedad y los mercados de trabajo, constituye categorías de actores o clases sociales definidas en el plano económico, diferenciadas por sus respectivas dotaciones de recursos. Esta distinción dual sólo tiene una función

heurística, puesto que el enfoque de redistribución y reconocimiento acepta que no hay una división insalvable entre lo material y lo simbólico, por el contrario, también indaga la interacción de los patrones de valor cultural y la dinámica económica capitalista que genera mala distribución y reconocimiento erróneo (Fraser, 2000a; 2000c; 2006a).

Estas preocupaciones no son exclusivas de la filosofía política. Desde la sociología, y desde distintas perspectivas teóricas, se ha planteado cómo los procesos culturales y económicos contribuyen a la producción y reproducción de las desigualdades sociales (Lamont *et al.*, 2014). Bourdieu ha hecho de su distinción entre “lo económico” y “lo cultural” ejes centrales en su mapeo del espacio social, mostrando además cómo la interrelación de distintos tipos de capitales (económico, cultural y social) contribuye a la reproducción de las desigualdades<sup>13</sup> (Bourdieu, 2011; Lamont *et al.*, 2015). Por su parte, Tilly (2000), en su análisis de la desigualdad persistente, ha señalado cómo la cultura separa a las personas en categorías pareadas y jerárquicas (como varón/mujer, ciudadano/extranjero, indígena/mestizo, etc.), sobre la base de algunas características biológicas o sociales. La institucionalización de estas categorías definidas en el plano cultural es lo que hace que las desigualdades perduren, determinando estructuras de distribución asimétrica de los recursos valorados.

En este mismo sentido, Sayer (2005) destaca que cualquier postura particular sobre la distribución económica debe apelar a cuestiones de reconocimiento. Por ejemplo, en el caso particular de una política de distribución igualitaria, se debe apelar a un reconocimiento de todos con un valor moral igual, igualmente necesitados e igualmente merecedores, considerando los ajustes apropiados para acomodar las diferencias de género, étnicas, etc. El autor ha planteado que una de las características más importantes de las desigualdades de clase es que configuran no sólo un acceso desigual a ciertos

---

<sup>13</sup> Por ejemplo, en *La Reproducción* Bourdieu muestra cómo las evaluaciones escolares, hechas a los estudiantes de primaria, contienen un sesgo hacia la cultura de la clase dominante (que posee mayor capital cultural), penalizando a los estudiantes de las clases bajas. En *La Distinción* el sociólogo francés muestra cómo la clasificación simbólica del gusto y el estilo de vida es clave en la reproducción de los privilegios de clase, que definen su propia cultura como superior (Lamont *et al.*, 2015).

bienes materiales sino también al respeto y a los trabajos más valorados y gratificantes (Sayer, 2011).

### ***Injusticias y procesos sociales***

Desde la perspectiva de redistribución y reconocimiento distintos procesos sociales, como la dominación, la explotación, el acaparamiento de oportunidades, la violencia y exclusión simbólica, han sido agrupados como dos grandes tipos de injusticias: económicas y culturales o simbólicas.

Las primeras, de carácter económico, tienen lugar en virtud de la estructura política y, principalmente, de la división social del trabajo, es decir, quiénes trabajan para quiénes, quién no trabaja y cómo el contenido del trabajo define la posición institucional que se ocupa en relación a los otros. Estas injusticias económicas evidencian relaciones estructurales e institucionales que delimitan la vida material de las personas, como los recursos a los que tienen acceso y las oportunidades concretas que tienen o no para desarrollarse (Young, 2000). En esencia, Fraser (2006a) distingue tres tipos de injusticias económicas: la explotación, la marginación y la privación.

La *explotación* refiere al proceso por el cual los frutos del trabajo de un individuo o grupos son apropiados en beneficio de otros con mayor poder, lo que produce una distribución desigual de la riqueza, ingreso y otros recursos de manera estructural y persistente (Tilly, 2000). Esta apropiación de los beneficios por parte de grupos con mayor poder está determinada en cierta medida por las reglas sociales respecto de qué es el trabajo, quién hace qué y para quién, cómo se recompensa el trabajo, etc., que en términos concretos se traducen en instituciones sociales que permiten la acumulación (e.g. laborales, fiscales, etc.). Finalmente, quienes son explotados no sólo resienten una disminución de su bienestar económico, sino también de su poder económico, al ser excluidos del control del excedente y al establecer una inferioridad institucionalizada (Young, 2000; Tilly, 2000).

La *marginación* supone que ciertos grupos quedan limitados al trabajo indeseado o mal pagado o la negación del acceso a toda labor remunerada (ya sea porque el sistema

de trabajo no puede o no quiere emplearlos). En este caso, no sólo se niega una distribución más igualitaria de los recursos, sino también una división más igualitaria del trabajo, lo que impide a las personas o grupos contribuir en un rango de trabajos con diferentes habilidades y cualidades. Esta expulsión de una participación socialmente útil, deja a distintos grupos potencialmente vulnerables a graves privaciones materiales, aún en sociedades ricas donde otros grupos sociales acceden a distintos satisfactores en abundancia (Young, 2000; Sayer, 2011).

La *privación* se relaciona con una definición relativa de la pobreza, al hacer referencia al hecho de que los individuos, familias o grupos de población están en pobreza cuando carecen de los recursos materiales para llevar el tipo de vida (dieta, actividades sociales, condiciones de vida, instalaciones) que es ampliamente promovido y aprobado en la sociedad a la que pertenecen (Townsend en Levitas, 2003; 2005). Pero también puede considerarse, de manera complementaria, que existe un núcleo irreductible de privación absoluta que hace referencia a la inanición, al hambre, falta de vivienda, etc., independientemente del contexto de la situación del país o comunidad de que se trate (Sen, 2000a).

El segundo tipo de injusticia es la cultural o simbólica, y tiene sus orígenes en patrones sociales de representación, interpretación y comunicación. Entre estas injusticias Nancy Fraser (2006a) distingue la dominación cultural, el no-reconocimiento y la falta de respeto. La *dominación o imperialismo cultural* supone la universalización de la experiencia y cultura de un grupo dominante y su imposición como norma<sup>14</sup> (Young, 2000; Nash, 2001). El imperialismo cultural también puede ocultarse tras el reconocimiento de principios universales ciegos a las diferencias –en apariencia neutrales, como el “liberalismo político”–, que reflejan la hegemonía de una cultura que obliga a culturas minoritarias, y en particular a la de los pueblos indígenas, a asumir formas que les son ajenas. La forma más concreta y extrema del imperialismo cultural es el asimilacionismo,

---

<sup>14</sup> La dominación cultural está estrechamente relacionada con la *dominación simbólica* de Bourdieu, entendida como una forma sutil de dominación que permite esconder (“des-conocer”) las relaciones de poder y el carácter arbitrario de las desigualdades sociales, a la vez que reconoce las preferencias, prácticas y significados de los grupos dominantes como legítimos, naturales y evidentes (Bayón, 2015: 20).

entendido como la práctica política que propugna la adopción coercitiva, de una minoría étnica, del lenguaje, la religión y las costumbres de la mayoría (Young, 1989; Kymlicka, 1996; Taylor, 2009).

La segunda injusticia cultural es el *no reconocimiento*. Paradójicamente, quienes sufren de dominación cultural también suelen ser invisibilizados a través de las prácticas de representación, comunicación e interpretación de una cultura dominante, lo que lleva a que su existencia como grupo social legítimo y público sea omitida, menospreciada o negada, es decir, se le niega ser conocido y reconocido en el derecho, la historia, las políticas públicas, las estadísticas, etc. Esta injusticia está estrechamente relacionada con procesos destinados a imponer la superioridad de un grupo social sobre otro, como el androcentrismo, el heterocentrismo, el eurocentrismo, etc. Además, muy a menudo, cuando los grupos invisibilizados reivindican su visibilidad son estigmatizados, lo que forma parte de la falta de respeto (Young, 2000; Fraser, 1996; 2006; De Sousa, 2010).

En este sentido, la *falta de respeto* implica de manera general que ciertos grupos sociales sean identificados y construidos, a partir de las diferencias y por parte de grupos con mayor poder, como desviados e inferiores. De manera particular implica que sean difamados, menospreciados o construidos en términos negativos de forma rutinaria en representaciones culturales públicas estereotipadas o en las interacciones cotidianas. Esta injusticia está estrechamente relacionada con los procesos de identificación<sup>15</sup> y estigmatización<sup>16</sup> (Link y Phelan, 2001; Lamont *et al.*, 2014). La forma más extrema de la falta de respeto es la *violencia*, entendida como la susceptibilidad, de personas miembros de ciertos grupos sociales, de ser objeto de ataques sistemáticos, aunque aleatorios e

---

<sup>15</sup> La identificación es un proceso que implica prácticas de construcción de fronteras a través de las cuales individuos y grupos construyen sus identidades (auto identificación), así como prácticas a través de las cuales sus identidades son construidas por otros individuos, grupos e instituciones (categorización). Esta clasificación de las personas en grupos es central en los procesos de estigmatización (Lamont *et al.*, 2014: 15).

<sup>16</sup> La estigmatización es un proceso que asocia las diferencias humanas compartidas por un grupo con atributos negativos, separando a los individuos entre un “ellos/otros” y “nosotros” a la vez que reduce el estatus de los “otros” a través de la creación de jerarquías. Las diferencias de poder están en la base del proceso de estigmatización, puesto que los grupos con escaso poder no tienen la capacidad de estigmatizar a otros grupos (Link y Phelan, 2001).

irracionales, motivados de manera inconsciente y socialmente tolerados, con la intención de humillarlas, dañarlas o “destruirlas” (Young, 2000; 1990: 61-63).

Estas “injusticias” económicas y culturales no sólo están arraigadas en procesos y prácticas, sino también en reglas y normas que atraviesan y se entremezclan en los diversos ámbitos de la sociedad, lo que conduce a una participación desventajosa o no significativa tanto a nivel individual como grupal (Young, 2000; Silver, 2004). Para Fraser (2000: 6):

Las normas culturales que tienen un sesgo de injusticia en contra de alguien están institucionalizadas en el Estado y en la economía; simultáneamente, las desventajas económicas impiden la *participación igualitaria* en la creación de la cultura, en las esferas públicas y en la vida cotidiana. Con frecuencia, esto acaba en un círculo vicioso de subordinación cultural y económica [cursivas mías].

Así, cada una de estas injusticias se resuelve en ámbitos específicos, aunque no exclusivos ni excluyentes entre sí, sino frecuentemente complementarios. En este sentido, la redistribución se orienta de manera general a producir cambios políticos y económicos que resulten en una mayor igualdad económica. Para el segundo tipo de injusticia corresponde el reconocimiento, que de manera general se orienta a reparar los daños de la falta de respeto, los estereotipos y la dominación cultural (Young, 1997; Fraser, 2000; 2006).

Según Fraser (2000) las acciones orientadas a la redistribución tienen que ver, aunque no únicamente, con la distribución del ingreso, la reorganización de la división del trabajo, someter el gasto público a la toma de decisiones democrática y transformar otras estructuras económicas básicas. En las acciones del reconocimiento están, entre otras, la política de la diferencia, políticas anti-racismo, anti-discriminación, reconocer y valorar de manera positiva la diversidad cultural, etc. (Young, 1997; Fraser, 2000).

### ***¿La inclusión de quiénes?***

Las dimensiones de la redistribución y el reconocimiento nos permiten prestar atención a grupos que son sujetos (o sufren) de los procesos sociales ya mencionados (explotación, dominación cultural, etc.). Estos abarcan básicamente a grupos que los nuevos movimientos sociales han considerado oprimidos (mujeres, indígenas, homosexuales) pero también aquellos más tradicionales, como los trabajadores o los pobres, y otros tantos en los que estas características se superponen significativamente (Young, 2000; Anria y Niedzwiecki, 2016).

La dimensión de redistribución permite abordar a las clases o “colectividades similares a las clases” (Fraser, 2006a), que se definen económicamente por su relación con el mercado o los medios de producción. En principio, la autora se refiere a las clases en el sentido marxista, principalmente a la clase trabajadora. Sin embargo, puede abarcar también casos como los grupos racializados de inmigrantes o minorías étnicas que, desde una visión económica, pueden definirse como una “reserva” de trabajadores de categorías y salarios bajos, una especie de lumpenproletariado que queda comúnmente excluido del trabajo asalariado. Al considerar a la economía de forma amplia y con ello el trabajo no asalariado, es posible incluir a las mujeres dentro de esta dimensión, como el género cargado con la “peor parte del trabajo asistencial no asalariado y, por tanto, en clara desventaja en cuanto al empleo” (Fraser, 2006a: 24).

Por su parte, desde la dimensión del reconocimiento es posible identificar y abordar a los grupos de estatus en el sentido weberiano, definidos por las relaciones de reconocimiento, y no por las de producción o consumo, que se distinguen por el menor “respeto, estima y prestigio que disfrutan” en relación con otros grupos de la sociedad. El ejemplo clásico es el grupo étnico de bajo estatus, el cual, según los patrones de valor cultural dominantes, es señalado como diferente y menos valioso, lo que conlleva el perjuicio de la posición social de los miembros de dicho grupo y de sus oportunidades de ganar estima social (Fraser, 2006a). Sin embargo, si se considera de forma amplia, esta dimensión también permite identificar y abordar a otros grupos como los gays y lesbianas, a los grupos racializados o a las mujeres.

Estas colectividades o grupos de “estatus” sólo existen en relación con otros grupos, por ejemplo, al ser identificados como tales por quienes están fuera de él, sin quienes sean identificados tengan ninguna conciencia específica sobre sí mismos como grupo (como “los pobres”). A veces un grupo es identificado sólo porque otro grupo excluye a una categoría de personas, quienes, después de un tiempo y sobre la base de injusticias compartidas, pasan a concebirse a sí mismas como miembros de un grupo (como los homosexuales). Además existen otros grupos cuya identificación externa se cruza con la autoascripción y vínculos de sus miembros para conservar y renovar sus identificaciones grupales (de tipo étnico, por ejemplo) (Young, 2000).

El carácter sistémico de las injusticias implica que un grupo oprimido no necesariamente tiene un grupo opresor correlativo, aunque sí puede existir un grupo privilegiado, como los heterosexuales a los homosexuales, los mestizos a los indígenas, los trabajadores formales a los informales, etc. (Tilly, 2000; Young, 2000). Aunque no todos los grupos sufren injusticias, la perspectiva de redistribución y reconocimiento es particularmente relevante para entender las relaciones de privilegio, de marginación, explotación, dominación cultural, etc., que estructuran las relaciones sociales que afectan a, y se ejercen sobre, ciertos grupos más que a otros.

Finalmente, la perspectiva de redistribución y reconocimiento también advierte sobre los riesgos de considerar a los grupos sociales como un conjunto homogéneo y nítidamente delimitado. En las sociedades actuales, complejas y diferenciadas, los grupos sociales también muestran diferenciaciones internas que son el reflejo de muchos de los otros grupos existentes en la sociedad, donde los individuos muestran adscripciones identitarias y sociales múltiples (como la clase social, la etnicidad, las colectividades territorializadas -localidad, región, nación- los grupos de edad, el género, etc.). Es por estas razones que se debe evitar reificarlas, naturalizarlas o sustancializarlas indebidamente (Fraser, 2000b; Young, 2000).

### **1.3.2 Redistribución, reconocimiento y políticas de inclusión social**

La identificación de los mecanismos de redistribución y reconocimiento que privilegian las políticas de inclusión social contribuye a una mejor comprensión de las formas que adquiere la inclusión en contextos diferenciados y de los diferentes patrones o modalidades de integración que éstas promueven.

Estos dos mecanismos son de particular relevancia en nuestra propuesta analítica, puesto que, como se señaló anteriormente, la inclusión social y las políticas orientadas a promoverla, involucran tanto aspectos culturales como económicos. Como observa Silver (2004: 144) “la inclusión social de diversos grupos implica desafíos diferentes de los que enfrenta cualquier otra política de lucha contra la pobreza”, pues lleva a considerar las implicaciones interdependientes de los elementos materiales y de los culturales y simbólicos, a la vez que se establece el compromiso de reconocer al incluido como igual (González y Güell, 2012). Así, una marca distintiva de la inclusión social es el establecimiento de objetivos relacionados con el reconocimiento (Silver, 2004; Freiler en Hutchinson y Lee, 2004).

En cuanto a los aspectos orientados a la redistribución, estos suelen estar orientados a romper con la transmisión intergeneracional de las desventajas, expandir el acceso al empleo y los mercados de tierra y capital, el acceso a la vivienda, educación, transporte, salud, etc., y en general las oportunidades de desarrollo humano y el bienestar material. Esto supone utilizar de modo concertado herramientas de política económica (empleo, ingreso y distribución del ingreso, etc.) y de política social (provisión de servicios, educación, salud, etc.) (Buvinic, 2004; ONU, 2007; PNUD, 2010).

Junto a esta dimensión orientada a la redistribución, la inclusión se enfrenta con problemas socioculturales como la desvalorización, la estigmatización, la discriminación o negación de los derechos de ciudadanía (Silver, 2004). Es por ello que la preocupación por la inclusión supone reconocer la centralidad de “la valoración”, el conferir reconocimiento y respeto a los individuos y grupos, el respeto a la propia identidad, hacer visible lo invisible en las estadísticas y hacerlas notar en la vida pública, combatir el estigma y la

discriminación mediante leyes y políticas preferenciales, el derecho a ser diferente y también derecho a reclamar si uno es discriminado (Lister, 2002; Buvinic, 2004; PNUD, 2010; Banco Mundial, 2013).

Aunque pueden distinguirse analíticamente, los objetivos o elementos relacionados con la redistribución y el reconocimiento son interdependientes, pues si bien la inclusión social tiene una dimensión simbólica, tiene implicaciones económicas que deben ser consideradas en conjunto (Silver, 2004; PNUD, 2010; Subirats, 2010). Esto supone un abordaje integral y transversal para pensar y diseñar políticas, ya que “la inclusión supone usar de modo concertado las herramientas de política económica (empleo, ingreso y distribución del ingreso), de política social (provisión de servicios) y de política cultural (estatus de las minorías)” (PNUD, 2010: 285).

Subirats (2010: 41) propone una noción de inclusión social que incorpore la diversidad de factores que inciden en la misma “que no necesariamente tienen que ver con la disponibilidad de recursos económicos y que a menudo tienen que ver con aspectos de carácter inmaterial”; culturales, sociales o políticos. Además, hace referencia a las múltiples fronteras “materiales” y “simbólicas” que “delimitan el acceso de las personas a los espacios y recursos mejor valorados en cada uno de ellos, [y es en la intersección de estas fronteras materiales y simbólicas] dónde se producen las dinámicas más radicales de la exclusión social”, las cuales pueden llegar a destejarse (sic) mediante la inclusión social (Subirats, 2010: 41-42).

En la práctica, los mecanismos de redistribución y reconocimiento en la inclusión social no son mutuamente excluyentes, pues las leyes, reglas o políticas (los mecanismos) suelen tener diferente *orientación* hacia una dimensión u otra (Young, 1997). Estas leyes, reglas, políticas u otros instrumentos deberían considerar ambos aspectos al menos conceptualmente, pues finalmente la distinción entre estos dos grandes tipos de mecanismos es analítica (Fraser, 2000).

Esta interdependencia se explica porque, en términos generales, un déficit de *reconocimiento* muy comúnmente (quizás en todo momento) va acompañado por un

déficit de *distribución* (Young, 1997; Lister, 2000). Al respecto, Fraser señala (2000: 3) que “en el mundo real la cultura y la economía política siempre están imbricadas la una con la otra; y prácticamente todas las luchas en contra de la injusticia, si se entienden adecuadamente, conllevan reivindicaciones tanto de redistribución como de reconocimiento”.

Además, la inclusión social puede ser entendida en términos de redistribución y reconocimiento pues su objetivo central es la participación *plena* en la sociedad (en sus ámbitos económicos, políticos y culturales) de los grupos o individuos excluidos o que actualmente no participan en diversos espacios (Kelly, 2003; Hutchinson y Lee, 2004; Cameron, 2006; Unión Europea, 2008; Subirats, 2010; Banco Mundial, 2013). De esta manera, señala Fraser y Honneth (2006a: 42), los objetivos de redistribución y reconocimiento deben estar guiados por el principio de *paridad de participación*<sup>17</sup>, que consiste en “los acuerdos sociales que permitan que todos los miembros (adultos) de la sociedad interactúen en pie de igualdad”. Dicha paridad requiere que la distribución de los recursos materiales debe hacerse de manera que garantice la independencia y la “voz” de todos los participantes, pero también que los patrones institucionalizados de valor cultural expresen el mismo respeto a todos los participantes y garanticen la igualdad de oportunidades para conseguir la estima social.

Esto coincide con que, en el fondo, la idea central de la inclusión social, señala Gray (2000: 23), es que todo miembro de la sociedad participe plenamente en ésta, lo que implica una membresía común, es decir: a nadie es negado el acceso a actividades y prácticas que son centrales en la vida social. En diferentes concepciones de inclusión social, ésta aparece como la manera de asegurar “que todas las personas participen como miembros valorados de una sociedad” (Freiler en Hutchinson y Lee, 2004: 121), y para ello es necesario la incorporación de los grupos o sujetos que actualmente no participan “plenamente” o “en pie de igualdad” a y por medio de los mecanismos de redistribución y reconocimiento.

---

<sup>17</sup> Para Nancy Fraser paridad significa “la condición de ser un igual, de estar a la par con los demás, de estar en pie de igualdad” (Fraser y Honneth, 2006: 42).

En suma, el análisis anterior intenta poner en evidencia la centralidad de los mecanismos de redistribución y reconocimiento en el análisis de las concepciones y procesos de inclusión social. Con lo anterior se deja claro que los mecanismos mencionados son la condición necesaria, aunque quizá no suficiente, para cualquier proceso de inclusión social, y que las dimensiones de *redistribución* y *reconocimiento* están presentes en varios conceptos de inclusión social, aunque la mayoría de las veces de manera más o menos implícita.

## **CAPÍTULO 2. UNA APROXIMACIÓN ANALÍTICA A LOS MECANISMOS Y POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL**

### **INTRODUCCIÓN**

Luego de analizar la relevancia de entender a las políticas de inclusión social a partir de la redistribución y el reconocimiento, en este capítulo se analizan los mecanismos que pueden promover ambas dimensiones. Los mecanismos hacen referencia a leyes, instituciones u órganos estatales, planes, políticas y programas sociales que pueden funcionar de manera más o menos articulada para transformar (o no) la forma en que se distribuyen los recursos materiales y simbólicos a aquellos grupos que por falta de estos o su negación sistemática participan en la sociedad de manera desventajosa o no significativa. Así, una de las características fundamentales de las políticas de inclusión es la forma en que se diseñan e implementan considerando (al menos conceptualmente) las dimensiones de redistribución y reconocimiento (Freiler, citado Hutchinson y Lee, 2004: 132); Silver (2004).

El reconocimiento, y el respeto, “constituyen un medio para la igualdad económica y política, por lo que siempre que la denigración cultural de los grupos produce o refuerza opresiones económicas estructurales [se debe entender que] las dos luchas son continuas” (Young (1997: 156). En efecto, pues incluso “las prácticas culturales más discursivas cuentan con una dimensión económico-política constitutiva e irreductible; se sostienen gracias a pilares materiales” (Fraser, 2000a: 6). Es decir, ambas autoras reafirman las necesidades de no pensar en la redistribución y el reconocimiento como dimensiones escindidas, sino que la inclusión pensada como justicia social, supone bienestar, dignidad y respeto. La identificación y caracterización de las políticas de inclusión que aquí desarrollamos intenta mostrar la dualidad de la inclusión social.

Para distintos autores, las políticas de inclusión no necesariamente son transformadoras, sino que procuran hacer las cosas de forma diferente, lo que puede explorarse a través del análisis de sus diseños, características y objetivos. Así, estas políticas problematizan como nuevos asuntos públicos de vieja data, por ejemplo, el

desempleo juvenil, desempleo y precariedad del empleo, maternidad soltera, el racismo, sexismo, la intolerancia cultural, la explotación económica y pobreza, falta de acceso a tierras y falta de vivienda, etc. (Atkinson, 2002; Wotherspoo, 2002; Hutchinson y Lee, 2004; Micher e Ivanov, 2008).

Atendiendo a lo anterior, pareciera que las políticas de inclusión social procuran abordar tanto problemas recientes, como aquellos de larga data en las agendas de los gobiernos nacionales. Sin embargo, más que limitarse a los problemas que abordan, lo que pareciera definir a las políticas de inclusión social es la forma que adquiere su diseño e implementación y el énfasis sobre la redistribución o el reconocimiento.

En suma, en este capítulo se analizan los elementos o características generales de políticas y programas públicos de inclusión, a fin de identificar sus elementos distintivos. Para ello, el capítulo se estructura de la siguiente forma. En un primer apartado se exponen cuáles son las políticas llamadas de inclusión social, se ejemplifican con algunas políticas de distintos países de América Latina, y se explica su relación con marcos normativos y organismos que buscan resultados inclusivos. En un segundo apartado se identifican al menos cinco características analíticas generales de estas políticas, que comprenden (1) su carácter como un proceso continuo o inacabado; (2) la interrelación o interdependencia de las políticas y mecanismos de inclusión; (3) su complementariedad con políticas de carácter universal; (4) la sensibilidad a las particularidades de los grupos o de la población atendida; y finalmente el (5) énfasis en la distribución y el reconocimiento. Para concluir el capítulo se presentan unas consideraciones preliminares.

## **2. POLÍTICAS, MARCOS NORMATIVOS Y ORGANISMOS ESTATALES DE INCLUSIÓN SOCIAL**

Antes de abordar las características de las políticas de inclusión social es pertinente examinar algunos tipos de políticas públicas que distintos autores consideran de inclusión social o que buscan resultados inclusivos, y que pueden analizarse a partir de las dimensiones de redistribución y reconocimiento. Así también se presenta su relación con otros mecanismos de inclusión como son los marcos normativos y los organismos

estatales. Esto nos permitirá definir la selección y pertinencia de políticas a analizar en los próximos capítulos, a fin de dar cuenta de los distintos esfuerzos de los gobiernos hacia la redistribución o el reconocimiento.

## **2.1. El abanico de políticas de inclusión social**

Las políticas de inclusión persiguen una variada gama de objetivos que van desde lo económico hasta lo cultural, mientras algunos pueden identificarse en un punto intermedio. Si estas políticas se entienden de forma analítica como aquellas que se orientan hacia la redistribución y/o el reconocimiento, las primeras abarcan políticas que son características de la socialdemocracia en Europa, y también aquellas con una orientación feminista o antirracista y que buscan la transformación o reforma en términos socioeconómicos (mejoras salariales para las mujeres, no discriminación en puestos directivos, etc.). Las políticas del reconocimiento, por otra parte, engloban las políticas que buscan revalorizar las identidades desvaloradas injustamente, políticas con orientaciones hacia el feminismo cultural, la política de la identidad homosexual, las políticas del multiculturalismo, etc. (Fraser, 1996).

A continuación se presenta un listado de políticas de inclusión social (así consideradas por diversos autores e instituciones) a fin de mostrar distintos “grados” o “énfasis” de las mismas respecto a la redistribución y el reconocimiento (Silver y Miller, 2003; Subirat y Gomá, 2003; Hutchinson y Lee, 2004; BID, 2007: 14; PNUD, 2011; Banco Mundial, 2013). Así, esta lista, que no pretende ser exhaustiva, comprende:

- políticas orientadas a garantizar un ingreso mínimo o renta básica;
- políticas salariales;
- políticas laborales activas;
- políticas por la calidad del empleo;
- programas de transferencias condicionadas (o incondicionales);
- redistribución de la tierra o de regularización de la propiedad de la tierra;
- acceso a servicios financieros asequibles;
- políticas contra la fractura digital;
- políticas de vivienda social y de regeneración integral de barrios;

- políticas integrales de ciclo de vida para la infancia, adolescencia y adultos mayores vulnerables;
- políticas de prevención y atención integral del VIH/SIDA de las poblaciones más vulnerables;
- políticas universales con enfoque de derechos mínimos y programas focalizados o políticas de búsqueda de protección social universal ante la enfermedad y la vejez;
- política para la discapacidad;
- políticas de acción afirmativa;
- reservación de cuotas;
- políticas para mejorar el acceso y permanencia en el sistema educativo (por ejemplo programas de educación bilingüe);
- políticas para la plena igualdad de género;
- de ciudadanía e interculturalidad.

En diversos países de América Latina han surgido políticas de “inclusión social” a la par de un fuerte discurso público pro inclusión (“una nación incluyente”, “un Estado incluyente” “una sociedad inclusiva”, “lograr una verdadera inclusión social”, “crecimiento inclusivo”, etc.). Por ejemplo, en Uruguay existen políticas gubernamentales que explícitamente hablan de inclusión social, como el “Plan Ceibal” surgido en 2007 que apunta a la equidad “al proponerse como objetivo global la inclusión social mediante el acceso universal a las computadoras y a Internet”. También en este país destaca el proyecto “Hacia la inclusión social y el acceso universal a la prevención y atención integral en VIH/sida de las poblaciones más vulnerables en Uruguay” y más recientemente el “Proyectos de Investigación e Innovación Orientados a la Inclusión Social” que otorga becas para la identificación de problemas sociales que afectan la inclusión social (UNICEF, 2012).

En Ecuador, entre 2007 y 2016, se implementó la “política progresiva de inclusión social por el ciclo de vida” que está dirigida a niños-as, adolescentes, jóvenes y adultos mayores, además de otras políticas no llamadas propiamente de inclusión social pero que se enmarcan en una estrategia general cuyo objetivo es el de “incluir en los ámbitos económicos, culturales y sociales a la población empobrecida”. La estrategia, dirigida por

el Ministerio de Inclusión Económica y Social tiene los objetivos de “promover y fomentar activamente la inclusión económica y social de la población, de tal forma que se asegure el logro de una adecuada calidad de vida para todos [...], mediante la eliminación de aquellas condiciones, mecanismos o procesos que restringen la libertad de participar en la vida económica, social y política de la comunidad [...]”<sup>18</sup>. El caso de Ecuador ha mostrado una amplia movilización de las poblaciones indígenas, cuyas demandas y respuestas por parte del Estado, se han traducido en la visibilidad de estas poblaciones en las estadísticas (censos y encuestas) nacionales, en la promulgación de leyes de inclusión y leyes de acción afirmativa en los ámbitos educativo y laboral (Americas Quarterly, 2015).

En Argentina, durante el período 2005-2015, también se implementaron políticas con una orientación de inclusión social. En 2003 se creó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados - Derecho Familiar de Inclusión Social, que tenía como objetivo garantizar el derecho social a un nivel de vida adecuado. Posteriormente se implementó el Programa Familias por la Inclusión Social, cuyo objetivo era promover el desarrollo, la salud y permanencia en el sistema educativo de los niños, y evitar la exclusión social de la familia en situación de pobreza (CEPAL, 2014). En 2009 inició el programa “Asignación Universal por Hijo para Protección Social”, que junto al programa “Plan de Inclusión Previsional” amplió el régimen de Asignaciones Familiares, tradicionalmente dirigido hacia los trabajadores formales, a sectores de trabajadores informales y desempleados, enmarcados en un fuerte discurso de inclusión social desde el gobierno nacional (Arcidiácono *et al.*, 2011; Alba, 2011).

En Bolivia, si bien no se han instrumentado políticas llamadas explícitamente de inclusión social, se han implementado distintos mecanismos de *reconocimiento* del carácter plurinacional y cultural del país y del Estado, como la Ley de Consulta Previa, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, la Ley del Tribunal Constitucional Plurinacional, etc. Mientras, “los programas y planes especiales [para las “naciones originarias”, “pueblos indígenas” y “pueblos campesinos”] se organizan alrededor o

---

<sup>18</sup> Subsecretaría de inclusión y cohesión social. Resolución 1102. Disponible en [http://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/RES.1102\\_31\\_ENE\\_2012.pdf](http://www.inclusion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/RES.1102_31_ENE_2012.pdf)

conforme a los derechos colectivos y regímenes especiales que se desprenden de [dichas leyes]” (Damonte y Glave, 2014: 117). Como en Ecuador, en Bolivia se ha desarrollado una fuerte movilización de los pueblos indígenas en demandas hacia el Estado. En este sentido, el análisis de estas demandas y las respuestas del Estado a las mismas nos permitirán dar cuenta del patrón de inclusión social que se ha privilegiado en este país.

En México, donde a nivel nacional se han mantenido las políticas de orientación neoliberal desde mediados de los ochenta, si bien no hay un discurso desde el gobierno nacional tan marcado hacia la inclusión social como en Argentina (entre 2005-2015), se ha cambiado la denominación del programa Oportunidades a Programa de Inclusión Social Prospera. En éste se señala que “la experiencia ha probado que la sola ampliación de capacidades básicas en los individuos y familias en pobreza no es suficiente para reducir su condición de vulnerabilidad”, por lo que es necesario incluir “apoyos de programas productivos y al empleo”. Con el Prospera, se declara que se busca “una política social de nueva generación, más inclusiva, que trascienda el asistencialismo, incorpore la participación social, la inclusión productiva [...]”<sup>19</sup>. En este caso, se opone la inclusión social al asistencialismo, sin embargo, este cambio no va acompañado de un discurso de derechos, problemática que será analizada en el capítulo 4 y 6.

### **2.1.1 Marco normativo y organismos estatales de inclusión social**

Las políticas de inclusión social se relacionan con aquellas leyes y normas que buscan eliminar la discriminación por motivos de raza, etnicidad o género, etc., o las reformas constitucionales que reconocen y sancionan la diversidad étnica y cultural o establecen el carácter multicultural de la nación, o la firma y ratificación de tratados internacionales en la materia, por mencionar algunas (Roche, 2000; Buvinić, 2004; Anis y de Haan, 2008; Buvinić y Mazza 2008).

Ejemplo de lo anterior son las revisiones constitucionales de 1991 que reconocieron a Colombia como una nación multicultural, además de establecer la reserva

---

<sup>19</sup> Diario Oficial de la Federación. 05 de Septiembre de 2014. *Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social*. México.

de dos escaños en el Senado para miembros de grupos indígenas y otros dos en la Cámara de Representantes para afrodescendientes. Dicha constitución otorga a las comunidades indígenas territorios autónomos y a los afrocolombianos la propiedad colectiva de grandes territorios de la costa del Pacífico del país (Buvinić y Mazza 2008; BID, 2007). En México en 2003, se decretó la ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, que es reconocida como una de las más integrales en América Latina<sup>20</sup>. Aunque no es un caso latinomericano, otro ejemplo de marco normativo inclusivo, que ha servido de inspiración para otros países, es el de la Constitución de Sudáfrica, promulgada en 1996, que destaca por su amplitud en materia de discriminación, por ser una de las más progresistas del mundo y por reconocer el carácter estructural de la pobreza producto del régimen de apartheid (Sage y Woolcock, 2008; Lund *et al.*, 2008).

Evidentemente, la sola firma y ratificación de tratados o legislación en la materia o las reformas constitucionales no conducen *per se* a resultados inclusivos. Estas deben ir acompañadas de la asignación de recursos, de organismos estatales y, más concretamente, de políticas públicas (económicas y sociales) de inclusión que se guíen por lo establecido en la ley (Buvinić y Mazza 2008).

Las políticas de inclusión social también están relacionadas con órganos estatales creados o reformados para hacer cumplir lo estipulado en las leyes mediante políticas y programas públicos. Estas instituciones son indispensables en todo el proceso de inclusión social y deben considerar la forma en que se hace cumplir las leyes y los reglamentos, la manera en que involucran a distintos actores, el establecimiento de mecanismos de exigibilidad, operar con relativa eficiencia y eficacia lejos de las prácticas clientelares, etc. (BID, 2007; Anis y de Haan, 2008).

De acuerdo a los recursos financieros con los que cuenta cada país y a la extensión de su población objeto de intervención, se determina, muchas veces, la creación de nuevos organismos estatales orientados a la inclusión social. Por ejemplo, Brasil creó la

---

<sup>20</sup> Esta Ley considera a distintos grupos excluidos por razones de género, etnicidad, discapacidad, preferencia sexual, y preferencia religiosa, y establece la creación de una comisión antidiscriminación (la CONAPRED).

*Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial* (Secretaría para la Promoción de la Igualdad Racial) durante el gobierno de Lula Da Silva y México estableció el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) en 2003 (Buvinić y Mazza, 2008). También se han establecido en muchos países institutos de la mujer, orientados a la igualdad de género y el empoderamiento, así como institutos encargados de promover los derechos de los pueblos indígenas (BID, 2007; Buvinić y Mazza, 2008).

Lo expuesto anteriormente revela que las políticas de inclusión social requieren para su diseño e implementación un sostén institucional y/o normativo previo. Por su parte, las leyes no solamente deben tener una orientación inclusiva sino que necesitan disponer de sus respectivos reglamentos y de la asignación explícita de recursos financieros, de tal forma que ante procesos que conlleven desventajas a ciertos grupos estas leyes puedan ser invocadas (Sage y Woolcock, 2008). Por su parte, las instituciones u organismos estatales deben modificar su funcionamiento (por ejemplo, la forma en que incorporan a distintos actores y a la población sujeto de intervención) y diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas de inclusión de tal forma que estén en armonía con el marco normativo del cual se derivan. Esta sinergia entre marco normativo, organismos estatales y políticas públicas es indispensable en cualquier proceso de inclusión social (BID, 2007; Anis y de Haan, 2008).

## **2.2. CARACTERIZACIÓN GENERAL DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL**

### ***2.2.1 La inclusión como un proceso continuo o inacabado***

La inclusión social está orientada a lograr resultados intermedios (o *inacabados*, como señala Amartya Sen, 2010), no es un punto al que se llega y en el que se mantiene de forma estática, sino que se trata de un proceso dinámico. En este sentido, las políticas de inclusión requieren una revisión continua de su diseño y forma de operar o, en otras palabras, “una permanente tensión innovadora, lejos de dinámicas de rutina y de lecturas anacrónicas de la sociedad” en la que se presentan soluciones parciales, tentativamente aceptadas, mientras se espera o trabaja para ser completadas, con base en más

información o un más profundo examen, o con el uso de criterios adicionales. Sin embargo, el logro de sus metas no significa que se reduzcan los esfuerzos o descarte cualquier mecanismo diseñado para promover la inclusión social (Subirats y Gomá, 2003; BID, 2007; Sen, 2010).

Caracterizar a las políticas de inclusión como un proceso, con ajustes en el tiempo en su diseño e implementación responde a la naturaleza dinámica de las sociedades, en las que se introducen nuevas fracturas, nuevos grupos excluidos, se crean o transforman identidades, ocurren transformaciones demográficas y nuevos procesos migratorios (con las prácticas de discriminación y racismo que pudieran implicar), surgen nuevos procesos de integración económica entre distintos mercados, etc.

Además, las políticas de inclusión social se enfrentan a la emergencia de nuevos riesgos sociales cuya distribución se vuelve más compleja y generalizada, por ejemplo; el riesgo de ruptura familiar en un contexto de cambio en las relaciones de género o en la estructura de la familia, el riesgo de descualificación en un marco de cambio tecnológico acelerado o la pérdida de patrones de carrera laboral, el riesgo de precariedad e “infrasarización” en un contexto de cambio en la naturaleza del vínculo laboral, etc. Todo ello, en términos generales, implica que “los índices de riesgo presentan extensiones sociales e intensidades personales altamente cambiantes” (Silver, 1994; Subirats, 2003).

Algunas concepciones sobre las políticas de inclusión las caracterizan como temporales y destinadas a desaparecer una vez alcanzados ciertos objetivos, como por ejemplo la universalidad de las políticas sociales. En este caso se señala que las políticas de inclusión social, al ser complementarias a las políticas universales y enfocarse en determinados grupos en situación de pobreza y vulnerabilidad, tienen un carácter temporal, ya que el objetivo sería lograr que todas las personas puedan ser cubiertas por las políticas universales sectoriales (MIDIS, 2013). Sin embargo, como señalamos, las vulnerabilidades, las desventajas, los riesgos y las identidades cambian continuamente con los cambios ocurridos en los ámbitos económicos y sociales, por lo que existen razones poderosas para considerar que las políticas de inclusión deben ser parte de un proceso continuo y permanente, a la vez de complementarias de las políticas universales.

Las políticas de inclusión constituyen *una secuencia dinámica de intervenciones*, que implica logros *inacabados o parciales* pero a la vez la exigencia de una vigilancia continua de sus efectos y de cómo avanzar hacia logros más “acabados”. Así, las políticas de inclusión deben ser flexibles y deben fomentar una revisión continua de su diseño y forma de operar, para determinar si no están generando, en su búsqueda de inclusión, otros efectos no deseados que necesariamente deberán ajustarse una vez puestas en marcha dichas políticas (Subirats y Gomá, 2003; BID, 2007).

### **2.2.2 La interrelación de las políticas y otros mecanismos de inclusión**

Puesto que la mayoría de los problemas a los que se enfrentan las políticas de inclusión son multidimensionales, necesitan estar relacionadas con legislaciones e instituciones y coordinadas con otras políticas de inclusión para poder abordar distintas dimensiones, temáticas y áreas interdependientes de interés.

Las políticas de inclusión comprenden intervenciones de amplia cobertura que confrontan los múltiples aspectos de las problemáticas sociales que afectan a determinados grupos y personas. Se caracterizan por su *integralidad*, es decir, por abordar los problemas de tal forma “que produzca transformaciones estructurales o actuaciones coyunturales no aisladas”, como trabajar como mínimo dos ámbitos de actuación (por ejemplo, económico y laboral); por su *transversalidad*, es decir, por emprender “acciones implicando al máximo de agentes (departamentos, áreas, entidades, instituciones, etc) que trabajan en el campo de acción o en la problemática abordada, fomentando el trabajo en red”; y por su *proximidad*, que tiene que ver con la “proximidad territorial posible, en un marco de gobiernos a múltiples niveles” (Subirats y Gomá, 2003: 37 y 69).

Puesto que la inclusión constituye una configuración compleja, las políticas que intenten lograr resultados inclusivos deben tender a formularse desde una visión integral, con una práctica transversal, con formas de coordinación y en un marco de gobiernos a múltiples niveles y con un enfoque multidisciplinar<sup>21</sup> (Subirats y Gomá, 2003). Así, en

---

<sup>21</sup> El enfoque multidisciplinar remite a una forma distinta de funcionar de las políticas de inclusión. Como se señaló en párrafos anteriores, lo que distingue principalmente a las políticas de inclusión no es tanto el qué

comparación con las políticas sociales “tradicionales”, estas políticas pueden lograr mayores resultados si incorporan un enfoque holístico o integral, coordinado con otras políticas y ser lo suficientemente comprensivas para reconocer la relación entre salud, educación, capacitación, empleo, seguridad alimentaria, seguridad de ingreso, el respeto a las identidades, etc. (Levitas, 2003; Toye y Downing, 2006; Buvinic y Mazza, 2008). Esto no supone una intervención simultánea en todos los problemas a abordar, sino enfrentarlos de manera estratégica, estableciendo prioridades y urgencias. La interdependencia que requieren los procesos de inclusión social no sólo involucran a distintas políticas, sino a mecanismos de inclusión como los marcos normativos y las instituciones u organismos.

### **2.2.3 Políticas de inclusión y políticas universales**

La atención a determinados grupos de población no necesariamente pasa por políticas de carácter focalizado, sino también por su incorporación a políticas universales adecuadas a las características particulares de los grupos. El principio de universalidad en las políticas públicas hace referencia a la cobertura o acceso de beneficios sociales *a toda la población* de un país, generalmente bajo el principio de ciudadanía, sin importar sus características personales, económicas y sociales (Raczinski, 1995; Mazza, 2004). Las políticas universales, sin embargo, no siempre son sensibles a las diferencias de los grupos sociales atendidos.

En diversos países de América Latina, ha sido frecuente la coexistencia de esquemas segmentados de protección social "universal", con servicios de mayor calidad para ciertos sectores (más protegidos o privilegiados), junto con servicios deficientes en términos materiales para los sectores desfavorecidos o en desventaja (Ocampo, 2004). Tanto estos esquemas duales, como las políticas de inclusión de carácter focalizado conducen a crear equipamientos físicos diferenciados, en términos de calidad, para atender a los grupos sujetos de inclusión social en "centros ghetto específicos": hospitales para pobres, escuelas para pobres, para migrantes, para discapacitados, o para indígenas,

---

hacen sino el cómo lo hacen. Las políticas de inclusión, así como las instituciones u organismos estatales orientados a buscar resultados inclusivos, deben estar conformados por profesionales de distintas disciplinas cuya participación resulta crucial para diseñar, llevar a cabo y valorar la intervención social (Subirats y Gomá, 2003: 88).

etc. (Subirats y Gomá, 2003). En este sentido, una perspectiva de inclusión social debe incorporarse e inspirar las políticas universales tanto en su diseño como en su implementación, a fin de evitar, entre otras cosas, la estigmatización de determinados grupos o colectivos y la duplicidad de acciones.

De esta manera, los procesos de inclusión social no necesariamente suponen programas exclusivos para poblaciones específicas (pueblos indígenas, mujeres, jóvenes, minorías culturales, personas con discapacidad, etc.), sino más bien diseñar (o rediseñar) y adaptar los programas universales y/o respaldarse con servicios adicionales para asegurar una atención específica o diferenciada (que no privilegiada) y adecuada para dichas poblaciones. En este sentido, Iris Young (1989: 269) destaca que un trato especial significa únicamente específico, cuyo propósito no es compensar las deficiencias con la finalidad de ayudar a las personas a “ser normales”, sino “desnormalizar”, de modo que en ciertos contextos y en determinados niveles de abstracción todos tienen derechos “especiales”. Esto hace referencia a la ciudadanía diferenciada -en contraposición a la ciudadanía universal- que, como se señaló en el capítulo anterior, corresponde al esfuerzo de conseguir una igualdad sustantiva y no sólo formal entre los miembros de una sociedad, por lo que para lograrlo no basta el trato igual sino que es necesaria dar una respuesta diferenciada a necesidades diferentes

En suma, pensar acerca de las relaciones entre políticas de inclusión y políticas universales plantea el desafío de adaptar los servicios universales a las necesidades específicas y diferentes de las poblaciones excluidas o brindar asistencia especializada que haga el servicio más significativo para dichos grupos. En términos más concretos esto se traduce en, por ejemplo, disponer en las políticas de carácter universal (de salud, educación, acceso a la justicia, etc.), de personal que hable las lenguas indígenas, unidades móviles que lleven los servicios a personas incapaces de trasladarse o a comunidades de difícil acceso, profesores formados en educación especial, etc. (Mazza, 2004).

Pensar a las políticas de inclusión social como parte de las políticas universales permite trascender la idea de su carácter meramente compensatorio, e inscribirlas en una

estrategia más amplia, en relación con otros sistemas de protección social y marcos normativos – jurídicos, instituciones y órganos estatales que busquen resultados inclusivos (Buvinic, 2004; Ocampo, 2004). Además, inclusión social como parte de las políticas universales hace referencia al carácter proactivo y no sólo reactivo del proceso, pues intenta cubrir a todos y evitar que caigan fuera de los esquemas de redistribución y reconocimiento, aún aquellos que en un determinado momento o etapa de su ciclo de vida no necesitan, en apariencia, de éstos.

#### ***2.2.4 Sensibilidad a las particularidades de los grupos***

Las políticas sociales tradicionales con frecuencia dejan de lado el reconocimiento de la diversidad, ya sea por un entendimiento equivocado del principio de “la igualdad de los seres humanos” o por un principio práctico o instrumental de la necesidad de simplificar (Sen, 1995). Esto lleva a ignorar aspectos centrales del proceso de inclusión social, como los valores y aspiraciones de los “excluidos” con la misma consideración y cuidado que aquellos valores y aspiraciones de los que “están incluidos” (Paz-Fuchs, 2008; Ratcliffe, 2000).

Dichos valores y aspiraciones son precisamente los que dan sentido al tipo de vida que las personas creen vale la pena vivir, por lo que al entenderse como “diversos” resulta complicado pensar en “una vida común”. Si no se toman en consideración estas cuestiones, las políticas de inclusión no serían sino meras políticas de asimilación<sup>22</sup> y fuentes de desventajas y de discriminación, en la medida en que se considera que quienes se apartan de este estilo de vida “deberían ser más como el común de la gente” (Young, 1989; Robbins, 2015; Gidley et al., 2010). En términos más concretos de políticas públicas,

---

<sup>22</sup> Aunque no es un caso extremo, Francia es un ejemplo donde se aplican políticas de asimilación en relación a su ideología republicana de ciudadanía universal e igualitaria. En el caso francés, su legislatura prohíbe que el Estado reconozca diferencias de grupos raciales y culturales (Silver, 2004: 173). Además, Francia trata de educar a los ciudadanos y a las autoridades públicas para que traten a todos del mismo modo y dirige la asistencia a áreas territoriales carentes. Por su parte, los Países Bajos y Suiza tienen instituciones descentralizadas que permiten la diversidad confesional y lingüística, mientras que Suecia ha adaptado su modelo corporativista para organizar asociaciones de inmigrantes como interlocutores del Estado. Allí donde los franceses hablan de políticas de “integración”, los británicos se refieren a políticas de “relaciones interraciales” (Silver, 2004: 166).

esto significa, por ejemplo, el reconocimiento de y posibilidades para las minorías de aprender los contenidos escolares en su lengua materna, la adaptación de los servicios de salud y el reconocimiento de las prácticas tradicionales de salud, etc.

Podría decirse que las políticas de inclusión social más relacionadas con el reconocimiento de las identidades y prácticas son las “acciones afirmativas” o de “discriminación positiva”, que en el caso de minorías excluidas adquieren la forma de políticas multiculturales. Se trata de “políticas que van más allá de los derechos básicos garantizados a todo individuo e incluyen el reconocimiento público de las minorías etno-culturales y algún apoyo para que puedan mantener su identidades y sus prácticas” (Banting y Kymlicka, en PNUD, 2010: 287). De esta forma se entiende que el Estado y los grupos privilegiados tienen el deber adicional de compensar la “desventaja inicial de los más débiles” y ello pasa necesariamente por el reconocimiento de dichas diferencias, o como señala Young (1989: 270), “la promoción de la igualdad en participación e inclusión social requiere atender las necesidades particulares de diferentes grupos”.

Las políticas de inclusión social deben tener en cuenta el género, la edad, la preferencia sexual, las condiciones físicas o de discapacidad, las capacidades mentales, la propensión a la enfermedad, el color de la piel, etc., características y necesidades específicas y variables que en otras circunstancias podrían ser ignoradas (Sen, 1995; Young, 1989).

En suma, puede pensarse a las políticas de inclusión social en el marco general de la teoría de la diferencia o concretamente de la política de la diferencia, que entre otros, ha sido desarrollada e por Iris Young (1989, 1990) y Kymlicka (1996) desde la filosofía política. Para Young (1989) ésta se justifica dado que los grupos actualmente excluidos están en condiciones de desventaja de cara al proceso político (y cualquier otro proceso, social o económico), por lo que es necesario, al menos parcialmente, promover medios institucionales para su reconocimiento explícito y representación. Además, los grupos culturalmente excluidos tienen necesidades particulares que sólo pueden ser satisfechas mediante políticas diferenciadas, tales como derechos lingüísticos, territoriales, derechos reproductivos para las mujeres, etc. (Kymlicka, 1996).

### ***2.2.5 Dos dimensiones constitutivos de las políticas de inclusión***

Actualmente, en numerosos países, el reconocimiento de la diversidad cultural se ha vuelto uno de los más importantes componentes de las políticas de inclusión social (Marc, 2008). Sin embargo, las políticas de inclusión más integrales requieren considerar en sus objetivos y de manera conjunta el reconocimiento (de la igualdad de estatus, de las identidades, de las diferencias) y la redistribución económica.

Por otra parte, aunque las dimensiones de redistribución y reconocimiento no necesariamente se incorporan de manera explícita en las políticas de inclusión social, constituyen herramientas analíticas que nos permiten explorar tanto sus características, como la forma de abordar los problemas y de entender la solución de los mismos. Como se señaló en el capítulo anterior, algunas políticas orientadas a la inclusión se caracterizan no sólo por la distribución de bienes y servicios, u objetivos más económicos como la ruptura de la transmisión intergeneracional de la pobreza o el acceso al empleo; también pueden perseguir objetivos de carácter simbólico (pero con amplias repercusiones materiales) como visibilizar a los grupos y sus características a través de las estadísticas, censos y encuestas nacionales, combatir el estigma y la discriminación mediante leyes y políticas preferenciales, promover el respeto por la propia identidad y la oportunidad de formar parte de la vida pública, el combate a la desvalorización o negación de los derechos de ciudadanía, etc.

Así, la inclusión social pasa por la articulación entre distintas políticas o herramientas, como la política económica (empleo, ingreso y distribución del ingreso), la política social (provisión de servicios) y la política cultural (estatus de las minorías) (PNUD, 2010: 285). En el mismo sentido, Silver (2004: 144) destaca que las políticas de inclusión, a diferencia de las políticas actuales de combate a la pobreza, incorporan una dimensión simbólica que es sensible a problemáticas socioculturales como la desvalorización, la estigmatización, la discriminación o negación. En este sentido, las políticas de inclusión social pueden ser analizadas en términos del énfasis en las dimensiones de redistribución y reconocimiento, prestando atención a la forma en que el diseño y características de éstas se orientan hacia cada una de estas dimensiones.

Mientras que en algunas políticas llamadas de “inclusión” sólo se enfatiza una de las dimensiones (por ejemplo, la identidad de los pueblos indígenas o una política de transferencia de renta), en otras, aunque se consideran ambas dimensiones se da más peso a una sobre la otra (por ejemplo, una política de redistribución que en la práctica presta poca atención a las diferencias culturales o a las circunstancias particulares de ciertos grupos, cuando en sus objetivos y diseño declara lo contrario) (Levitas, 2003; 2005; 2007). Finalmente, hay políticas que reconocen que la inclusión social pasa necesariamente por considerar al mismo nivel conceptual a la redistribución y al reconocimiento (por ejemplo, una política que no sólo reconoce la identidad de los pueblos indígenas sino también su dominio sobre la tierra y recursos naturales, se reconocen sus derechos de propiedad colectiva, etc.) (Young, 1989; Lister, 2000; Sennett, 2000; Paz-Fuchs, 2008).

El análisis de las políticas de inclusión y su distinto énfasis en las dimensiones de redistribución y reconocimiento no sólo se refiere a los pueblos indígenas, sino también a la discapacidad, la salud física y mental, el género, la edad, la preferencia sexual, la condición de extranjero, etc. Por ejemplo, el *Child Support Grant* (CSG, un programa de transferencias *no* condicionadas) de Sudáfrica ilustra la interrelación entre la redistribución y el reconocimiento. Este programa parte de que la pobreza (principalmente entre la población negra) tiene un carácter histórico estructural derivado del apartheid, por lo que las transferencias son incondicionales (debido a que el problema no reside en el comportamiento individual sino en patrones institucionalizados de valoración negativa). Tanto el reconocimiento de una deuda histórica con la población negra, como la redistribución mediante transferencias monetarias incondicionales hacen posiblemente del CSG una política más inclusiva.

## **CONCLUSIONES PRELIMINARES**

La inclusión social, tanto en términos conceptuales como de política, está vinculada con cuestiones que pasan por las dimensiones socioeconómicas y culturales, que pueden ser

abordadas desde una perspectiva teórica que entiende a la justicia social en términos de redistribución y reconocimiento desarrollada por autores como Fraser (2006a), Honneth (2006) y Young (1989, 2000), entre otros.

En términos generales, la lucha por la redistribución es la lucha por el conjunto de demandas sociales que pueden agruparse bajo el rótulo de la “igualdad social”, mientras que la lucha por el reconocimiento, se orienta a la valorización de la diferencia de las identidades culturales. Las políticas llamadas de “inclusión” son ilustrativas de esta cuestión, puesto que abarcan desde políticas que abordan problemas meramente económicos, como el desempleo, hasta aquellas que se orientan a problemas propiamente culturales, como la política del multiculturalismo y del interculturalismo. Así, las políticas orientadas a objetivos meramente económicas, para ser de inclusión, deberían estar relacionadas con otras políticas, leyes u organismos públicos, e incorporar en su diseño los efectos culturales de una intervención que en apariencia puede tener un carácter meramente socioeconómico. Y de forma inversa, en las políticas inclusivas que abordan cuestiones culturales, deben analizarse los efectos económicos que pudieran tener.

Este abordaje de la inclusión social nos permitió identificar cinco características generales: las políticas de inclusión constituyen un proceso inacabado; están relacionadas con otras políticas y mecanismos de inclusión; no son necesariamente focalizadas; requieren ser sensibles a los valores y aspiraciones de la población atendida y procurar incorporar la voz de los que se pretende “incluir”; y son más integrales y logran mejores resultados si combinan la dimensión política-económica y la dimensión cultural y simbólica. Si bien el peso que se da a cada dimensión está determinado por la particularidad del caso a abordar, desde el diseño de dichas políticas se deberían considerar, al menos conceptualmente, ambas dimensiones.



## **CAPÍTULO 3. ARGENTINA, BOLIVIA Y MÉXICO: PROBLEMAS, COALICIONES SOCIALES Y AGENDAS DE GOBIERNO**

### **INTRODUCCIÓN**

En este capítulo presentamos los casos a estudiar y la justificación de su selección a partir de las potencialidades analíticas para explorar diversos modos de concebir la inclusión social, los mecanismos privilegiados (básicamente en términos de redistribución y reconocimiento) y cómo se expresan en políticas específicas. A tal fin se analizarán las experiencias de Argentina, Bolivia y México durante el periodo 2005-2016. Además, en este capítulo interesa entender cómo influyen las trayectorias históricas y culturales, las agendas políticas y las orientaciones ideológicas en los diversos contextos y coyunturas históricas específicas.

La selección de los casos es teórica, en tanto busca ilustrar diferentes formas y alcances de la inclusión. A partir de un análisis comparativo del contexto (identificando particularidades, similitudes y diferencias) se pretende ilustrar el énfasis diferenciado en la redistribución y/o el reconocimiento en torno a, y como forma de lograr, la inclusión social (los esfuerzos realizados para modificar o *no* los patrones institucionalizados de valor cultural y los acuerdos sociales de distribución económica).

A fin de mostrar la complejidad y especificidad histórica de los casos, se analizan tres ejes fundamentales: las principales problemáticas sociales y económicas en el período previo a 2006; las colectividades o coaliciones sociales afectadas por dichas problemáticas y las soluciones ofrecidas por los gobiernos durante el periodo de estudio (2005-2016).

Durante el período estudiado, en Argentina predominaron políticas de inclusión de tipo redistributivo, en Bolivia se combinaron las políticas de reconocimiento y redistribución, mientras México mostró un estancamiento e incluso deterioro de distintos indicadores sociales (pobreza, desigualdad, salarios, etc.) debido a la implementación de una política económica generadora de pobres (Vilas, 1996). Pero además, ha mostrado un

desdén por el reconocimiento a las minorías sexuales y mujeres y, en general, la persistencia de un modelo social excluyente (Bayón, 2009).

Para cumplir el objetivo de este capítulo, en un primer apartado se sostiene que la inclusión social encuentra un referente común en las políticas o discursos de los gobiernos de Argentina, Bolivia y México, en el periodo estudiado. A continuación analizamos la emergencia de las reivindicaciones por el reconocimiento en América Latina en general y en los casos de estudio en particular, con la intención de mostrar las demandas de inclusión de grupos históricamente excluidos o marginalizados, en razón de su identidad, género o preferencia sexual. En el tercer apartado se abordan distintas problemáticas sociales enfrentadas por los tres países durante las décadas de 1980 y 1990, para luego identificar y caracterizar las colectividades o grupos sociales más afectados y/o que se organizaron para enfrentar las políticas de corte neoliberal. Finalmente, analizamos las agendas de los gobiernos del periodo de estudio, resaltando la pertinencia y potencialidad de los casos para ilustrar las distintas formas y alcances que adquiere la inclusión social.

### ***Inclusión social como referente común***

En Argentina la inclusión aparece como un referente desde el año 2003 en el que se crea el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados-Derecho Familiar de Inclusión Social durante el gobierno de Nestor Kirchner (2003-2007). Este referente continúa durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015), pues se incorporó la inclusión social en distintas políticas (como “Recuperar inclusión”, orientada a la recuperación y reinserción social de los adictos), además de convertirse en un referente en el discurso oficial.

En Bolivia, la nueva Constitución de 2009 señala en su artículo octavo que el “Estado se sustenta en los valores de unidad, igualdad, inclusión, dignidad, libertad [...]”. En el marco de la celebración del Bicentenario de la Independencia (2009), el presidente Evo Morales señaló que “ahora nos toca construir con claridad los pilares fundamentales para levantar una nueva sociedad y Estado, más incluyente, más participativa, más democrática, sin discriminación, sin racismo, sin odios y sin división” (Bolivia, 22 enero 2013). Finalmente, en el contexto de la adhesión de Bolivia al Mercosur, Morales señaló

que desde el poder Ejecutivo y Legislativo el “cambio de las estructuras coloniales está en marcha para refundar Bolivia sin excluir a nadie, refundarla para acabar con un poder excluyente e instaurar un modelo incluyente” (Bolivia, 5 de julio 2006).

En cuanto a los mecanismos de inclusión social, en ambos contextos nacionales se han implementado leyes y programas que en su momento fueron (o son) novedosos. Por ejemplo, Bolivia es el primer país de América en establecer la paridad de género en la esfera política en su Constitución, además de reconocer la preexistencia de los pueblos y *naciones* indígenas originarias. Por su parte, Argentina destaca por ser el primer país (22 de julio de 2010) en América Latina en aprobar el matrimonio entre personas del mismo sexo. Además, durante el período estudiado, contó con con uno de los salarios mínimos más altos de la región y fue uno de los países latinoamericanos con mayor disminución de la desigualdad “entre los extremos” entre 2000 y 2012 (OIT, 2015: 29). Tanto Argentina y Bolivia fueron parte del llamado giro a la izquierda en América Latina o de la “Nueva Izquierda Latinoamericana” experimentado que se dio desde 1999<sup>23</sup> (Arditi, 2009; Nazareno, 2010). Sin embargo, cabe resaltar que no es una izquierda homogénea, por lo que hay que tener en cuenta ciertas particularidades nacionales que permiten dar cuenta de diferentes estilos de gobierno, matrices político-ideológicas y agendas programáticas (Ramírez, 2006; Stoessel, 2015).

En contraste, México representa un caso de continuidad de gobiernos y políticas neoliberales, en el que sin embargo emergió una oposición de centro-izquierda en el congreso así como en la contienda electoral por la presidencia de la república desde 1988 (Arditi, 2009; Touraine, 2006). A ello se suma que desde 1997 la Ciudad de México ha tenido gobiernos de centro-izquierda que han implementado políticas novedosas en el contexto nacional, marcadas por un discurso de derechos sociales, que contrastan con las implementadas a nivel federal.

---

<sup>23</sup> Venezuela se inició el giro a la izquierda con la elección de Hugo Chávez (1998), en Chile con Lagos Escobar (2000), en Brasil con Lula da Silva (2002), en Argentina con Néstor Kirchner (2003), en Uruguay con Tabaré Vázquez (2004), Bolivia con Evo Morales (2005), Ecuador con Rafael Correa (2006), etc.

Más allá de las diferencias y particularidades nacionales, la mayoría de los gobiernos del llamado giro a la izquierda tienen en común la voluntad de recuperar el rol del Estado y mejorar la situación social en un contexto de superación de la agenda neoliberal (Ramírez, 2006; Arditi, 2009; Beasley *et al.*, 2010). Es decir, revalorizan, práctica y discursivamente, al Estado como agente por excelencia de coordinación social y como arena privilegiada de interlocución, conflicto y negociación, y su capacidad de regular los mercados. No sólo se trata del “regreso del Estado”, sino de los nuevos sentidos atribuidos a éste, a “lo político” y a “lo social” (Stoessel, 2015:6).

El neoliberalismo no ha sido sólo un paradigma económico, o un mero conjunto de técnicas y racionalidades, sino un modelo orientado “a reconfigurar las subjetividades sociopolíticas, a operar como representación del mundo” (estableciendo un orden natural de las cosas). En este sentido, el giro a la izquierda en América Latina, y el papel central que le otorga al Estado-sociedad, puede ser entendido como la reconstrucción de la totalidad social y no únicamente de los ordenamientos económicos, cambiando el entendimiento de las problemáticas sociales, el reconocimiento de la existencia de nuevos actores y el despliegue de nuevas formas de intervención pública (Cantamutto, 2013; Stoessel, 2015; Bayón, 2015).

Distintos autores consideran que los resultados de la agenda neoliberal<sup>24</sup> fueron una de las principales causas y razón de ser de la “nueva izquierda latinoamericana”. A finales de los años 90 las políticas neoliberales habían provocado una modernización fragmentada (desconexión espacial, repliegue comunitario, enclaves privados, dispersión de actores), un bajo crecimiento económico que, aunado al desmantelamiento de las estructuras de seguridad social, redundó en el aumento de la pobreza, la desigualdad y la informalidad laboral. El retraimiento del Estado en cuanto a la protección social en países en los que apenas comenzaba a consolidarse fue percibido como “un abandono de la población a su propia suerte”, dando paso al resentimiento social, a la indiferencia hacia

---

<sup>24</sup> La agenda neoliberal, postulaba de manera general la eliminación del déficit público, el Estado es un agente económico ineficiente, la competencia en el mercado mejora la calidad y reduce el precio de los servicios, las políticas de ajuste son duras pero inevitables, la derrama económica del crecimiento eventualmente propiciará mayor prosperidad para todos (Arditi, 2009: 238).

las instituciones políticas y a la protesta social (Schapira, 2001; Cantamutto, 2013; Weyland, 2009; Stoessel, 2015; Etchemendy, 2008).

Junto al debilitamiento del poder de los trabajadores, el modelo neoliberal en sus distintas versiones, también provocó un efecto de doble movimiento<sup>25</sup>, una creciente movilización política y social de diversos sectores o colectividades no identificadas con las clases. Estos nuevos movimientos se caracterizan por una mayor autonomía organizativa (en contraste con las organizaciones tradicionales, como sindicatos) y por demandas políticas, económicas y culturales innovadoras. Así, la protesta social contra la agenda neoliberal fue y ha sido protagonizada por las organizaciones indígenas, campesinas, de mujeres y de derechos humanos, mientras los sindicatos han dejado de ser, en cierta medida, la columna vertebral que organiza la movilización social en la región (Ramírez, 2006; Roberts, 2008; Cantamutto, 2013). A continuación abordamos la emergencia de estas nuevas colectividades cuyas reivindicaciones se movilizan en torno a la identidad, el género, la etnicidad, el medio ambiente, los derechos humanos, etc.

### ***La emergencia de las demandas por el reconocimiento***

Después una larga etapa en la que gobiernos de distinto cuño privilegiaron la redistribución, en los últimos treinta años el mundo ha sido testigo de una nueva fase en la que las luchas más avanzadas han sido protagonizadas por grupos sociales de carácter predominantemente cultural, cuya presencia histórica no había sido prevista por distintas teorías eurocéntricas. Nos referimos a los indígenas, mujeres, *gays*, afro descendientes, etc., que organizados en movimientos sociales, comunidades eclesiales de base, autogobierno, etc., han priorizado las reivindicaciones políticas contra la dominación cultural, la invisibilización y la falta de respeto y a favor del reconocimiento de las diferencias fundadas en la nacionalidad, la etnicidad, el género y la sexualidad (Hobsbawm, 2000; Díaz Polanco, 2005; De Sousa Santos, 2010).

---

<sup>25</sup> En el sentido de Polanyi: el primer movimiento está representado por la expansión del libre mercado y sus principios, mientras el segundo movimiento implica la respuesta de autoprotección de la sociedad.

Estas reivindicaciones obedecen en gran medida a que durante el siglo XIX y gran parte del XX, el modelo dominante de ciudadanía (así como el pensamiento político y social en general), tanto en el mundo desarrollado como en América Latina, se estructuró bajo el paradigma del varón blanco (o mestizo), de clase media, heterosexual, protestante (o cristiano), sin discapacidad y adulto, lo que negó la categoría de sujetos históricos a amplios grupos sociales como las mujeres, los homosexuales, los negros, los indígenas, etc. Estos grupos no sólo fueron construidos como “otros” sino como categorías sociales y culturales inferiores a partir de una diferenciación con supuesta “base biológica” y de carácter “natural” (Fraser, 2000b; Nash, 2001; Ulloa, 2017).

Ahora bien, para algunos autores, la acción colectiva de estos grupos sociales aglutinada bajo el concepto de “nuevos movimientos sociales” sólo tiene de novedad su fuerza y extensión, dada su larga tradición de lucha contra su opresión (Díaz Polanco, 2005; Honneth, 2006; De Sousa, 2010). El origen del movimiento feminista puede ser rastreado hasta la Revolución Francesa, el movimiento gay al siglo pasado, sin mencionar que los conflictos y reivindicaciones étnicas han emergido desde la formación misma de los Estado-nación. Pero es a partir de los años setenta del siglo pasado que, tanto a nivel mundial como en América Latina, estos movimientos reinician un lento camino hacia su visibilización y su constitución como actores sociales colectivos (Velasco, 2003: 23; Vázquez, 2015).

En estos nuevos movimientos sociales<sup>26</sup>, la identidad de los grupos humanos, entendida como algo que se desdobra a partir de la cultura, se convierte en eje de articulación de su acción colectiva<sup>27</sup>. La globalización, la migración, la integración económica y otros factores nacionales internos han puesto en crisis la homogeneidad y la

---

<sup>26</sup> Los “viejos” movimientos sociales suelen estar asociados con la organización de los trabajadores o aquellos inclinados a demandas más “materiales” o económicas, mientras los “nuevos” movimientos sociales (como los organizados en torno a la identidad, género, la etnicidad, etc.) están asociados con demandas “post-materiales” o culturales, sin embargo en la actualidad ambos suelen solaparse significativamente (Anria y Niedzwiecki, 2016: 42).

<sup>27</sup> Para Giménez (2000: 28) la identidad es el “conjunto de repertorios culturales interiorizados (representaciones, valores, símbolos, etc.) a través de los cuales los actores sociales (individuales o colectivos) demarcan simbólicamente sus fronteras y se distinguen de los demás actores en una situación determinada, todo ello en contextos históricamente específicos y socialmente estructurados”.

universalidad de las estructuras y representaciones de la sociedad, sembrando el terreno para el surgimiento de un conjunto nuevo de problemáticas políticas fincadas en la identidad (Giménez, 2000, 2009; Vázquez, 2015). Como señala Bauman (2005: 163), la identidad es un concepto claramente disputado, y donde quiera que se hable de él, es probable que haya una batalla en marcha. En este contexto, los individuos buscan en los grupos de identidad la seguridad y pertenencia que dejó de ofrecer “la clase social”, en tanto pueden fungir como un eje seguro para sus demandas heterogéneas (Nash, 2001; Hobsbawm, 2000).

Ante esto, si bien la respuesta estatal ha sido diversa, cuando las identidades han sido consideradas ha obligado a todo aquel que desee ser incluido en la ciudadanía a reconocerse en una categoría social que sea inteligible a la acción estatal (Ulloa, 2017). Esto es lo que Fraser (2000b) ha denominado reificación de las identidades, por la cual el reclamo de derechos y recursos pasa por la adscripción a un grupo social, ya sea como negro, mujer, gay, hispano, nativo, etc. (también ver Hobsbawm, 2000 y Bauman, 2005). Por ejemplo, el reconocimiento de la ciudadanía de grupos étnicos-raciales ha requerido la articulación y expresión de una identidad colectiva “auténtica”, ejerciendo una gran presión moral sobre ellos.

Por otra parte, un conjunto de condiciones generales en el orden cultural de las sociedades contemporáneas han conducido a que los actores sociales no ocupen ningún “lugar” predeterminado y a la desintegración del conflicto social en una multitud de confrontaciones o luchas continuas por el reconocimiento (Bauman, 2005; Fraser, 2006a). En primer lugar, actualmente el orden cultural no tiene unos límites claros, pues los flujos transculturales invaden los espacios centrales de la interacción social. Así, ante la consolidación de dinámicas mundiales de intercambio de imágenes, mercancías, personas e ideas, es casi imposible delimitar dónde acaba una cultura y empieza otra.

En segundo lugar, no hay una única institución suprema, como el parentesco o la nación, que proporcione una plantilla de valor cultural que rijan toda la interacción social, por ejemplo, el esquema de interpretación y evaluación de la sexualidad que organiza la

cultura de masas actualmente diverge del institucionalizado en las leyes y aquel que defiende la iglesia.

En tercer lugar, el orden cultural de las sociedades contemporáneas es pluralista en el plano ético, pues no todos sus miembros comparten un mismo horizonte de evaluación y difieren en sus visiones de “vida buena” y del valor ético otorgado a las relaciones homosexuales, a la participación de la mujer en pie de igualdad, a los derechos diferenciados de los pueblos indígenas, etc. Finalmente, estos patrones de valor y horizontes de evaluación son discutidos y cuestionados con intensidad en verdaderas luchas y controversias culturales en las que los actores sociales buscan institucionalizar sus propios horizontes de valoración y dotarlos de autoridad. Ejemplo de ello son los procesos de descolonización emergentes que cuestionan el modelo hegemónico occidental del hombre blanco europeo como sujeto único del pensamiento político universal (Nash, 2001; Bauman, 2005; Fraser, 2006a).

En América Latina la emergencia de las demandas por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, minorías sexuales y mujeres, aunque con diferencias de ritmo sujetas al devenir de la política interna, ha obedecido a una serie de cambios y ajustes de diferentes signos de carácter regional y global. En el plano político, destacan los cambios en los sistemas de gobierno que ocurrieron durante los ochenta, cuando las dictaduras en distintos países cayeron frente a la ola democratizadora que instauró sistemas de gobierno civil (en Argentina en 1983 y en Bolivia en 1982) y en el caso de México cuando se dieron los primeros pasos en la apertura del régimen autoritario<sup>28</sup> (Lenton, 2010). Si bien estas democracias no fueron completamente abiertas y tolerantes, permitieron un mayor margen de libertad para el ejercicio de los derechos ciudadanos y la emergencia de una multitud de actores y organizaciones autónomas. Además, en este contexto los gobiernos de la región no sólo debían legitimarse hacia el interior sino además a nivel internacional, por lo que estaban obligados, en cierta medida, a respetar los derechos humanos (Velasco, 2003).

---

<sup>28</sup> En 1990 se crea el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral.

De hecho, estos nuevos actores en la región han reivindicado nuevos derechos y han estado alentados por movimientos sociales y redes de carácter internacional a través de las cuales se insertan en el panorama mundial para hacer saber su situación al mundo. También, se han apoyado en distintos instrumentos del derecho internacional en materia de pueblos indígenas o igualdad de género<sup>29</sup> (Rodríguez, 2006; Fajardo, 2011). La importancia de los foros internacionales y la legislación internacional radica en que constituyen herramientas eficaces que tanto los pueblos indígenas, las minorías sexuales y el movimiento feminista y de mujeres utilizan estratégicamente para denunciar las violaciones de sus derechos por parte de los Estados nacionales. Así, estos movimientos tienen la oportunidad de establecer sus demandas directamente en los foros internacionales sin tener que iniciar un proceso judicial en el ámbito local y del Estado nacional que dio origen al conflicto (Rodríguez, 2006).

En diversos países de América Latina, como Argentina y Bolivia, el regreso a la democracia desató una presión social importante para la restauración de los derechos humanos ya aceptados, así como por el reconocimiento de una nueva “generación” de derechos y nuevos sujetos de derechos (e.g. los derechos culturales y el reconocimiento de los pueblos indígenas<sup>30</sup>) (Carrasco, 2000; Lenton, 2010). Sin embargo, han sido las minorías sexuales y las mujeres las que más han expresado sus demandas en el lenguaje de los derechos humanos, principalmente porque estos han estado relacionados con el reconocimiento de la *igual dignidad* y no del reconocimiento de la diferencia (De Sousa, 2010; Ulloa, 2017). Por ejemplo, no es hasta 2007 que la Asamblea General de la ONU reconoce el derecho a la diferencia con el pronunciamiento de la *Declaración de los derechos de los pueblos indígenas* que reconoce el derecho a la consulta, a la identidad, a la cultura propia y sobre todo al autogobierno.

---

<sup>29</sup> Por ejemplo el Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de la ONU de 1969, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989 o más tardíamente, y con menos fuerza, la resolución de la ONU de 1994 que dictaminó que las leyes contra la homosexualidad son violatorias de los derechos humanos.

<sup>30</sup> Es decir, derechos específicos aplicables a aquellos sujetos colectivos cuya excepcionalidad se define por su preexistencia al Estado.

Otro factor importante para la emergencia de las demandas por el reconocimiento, tanto en América Latina como en el mundo, es el desarrollo teórico del multiculturalismo (Nash, 2001; Fajardo, 2011; Vázquez, 2015). Como mencionamos, esta perspectiva teórica enfatiza el respeto a las singularidades y diferencias de cada cultura, subcultura o grupo social, desembocando en una crítica a la uniformidad social que impone la cultura mayoritaria de cada sociedad a través de políticas asimilacionistas, a la vez que exige políticas de reconocimiento de las diferencias y los derechos de los grupos culturales minoritarios. Si bien la perspectiva multiculturalista sirvió de fundamento para distintas reivindicaciones, también constituyó un límite al reconocimiento de los derechos indígenas, al constreñirlos a lo permitido por el liberalismo político (Kymlicka, 1996; Garcés, 2008; Fajardo, 2011).

Este breve recorrido histórico a partir de la emergencia de las demandas por el reconocimiento nos recuerda que estamos ante la presencia de problemáticas, demandas y agendas de gobierno que no sólo consideran la distribución, sino también el reconocimiento de las identidades, de la igualdad y la diferencia. A continuación analizamos los contextos sociales, políticos y económicos de Argentina, Bolivia y México, identificando problemáticas, colectividades y agendas de gobierno a fin de ilustrar las potencialidades de los casos para identificar las formas y alcances diversos que adquiere la inclusión social.

### **3.1 CONTEXTO: PROBLEMÁTICAS, COLECTIVIDADES Y AGENDAS DE GOBIERNO**

#### ***3.1.1 De la crisis del modelo estadocéntrico a la tragedia común del neoliberalismo***

Aunque con importantes diferencias, entre 1940 y 1980 Argentina México y, en menor medida Bolivia, se inclinaron a un modelo de intervención estatal en el que se adoptaron políticas macroeconómicas, laborales e industriales relativamente coherentes (modelo económico basado en la industrialización por sustitución de importaciones –ISI-) con la intención de propiciar crecimiento económico con cierta distribución del ingreso a través del empleo, impulso a los sindicatos y al mercado interno, que beneficiaron

principalmente a los trabajadores de sectores como la industria manufacturera o el empleo público (Wanderley, 2009; Bensusán, 2015).

Los contrastes más notables entre los tres países radicaban en el tipo de régimen de bienestar<sup>31</sup> adoptado. En el caso de Argentina se siguió un modelo universalista, con una expansión gradual y virtualmente universal de los servicios sociales, principalmente a través una política económica de pleno empleo y de la vinculación de la protección social al mercado laboral formal y a las organizaciones obreras (Barba, 2004). En Bolivia se desarrolló un modelo excluyente<sup>32</sup>, pues si bien el Estado de la Revolución del 1952 se orientó a la protección del trabajador y a establecer relaciones obrero-patronales clásicas, el sistema de seguridad social tuvo una extensión bastante limitada, llegando a cubrir sólo una quinta parte de la población ocupada (Barba, 2004; Wanderley, 2009). En una posición dual se encontraba México<sup>33</sup>, ya que el modelo de ISI benefició principalmente a los trabajadores formales de las ciudades, quienes accedieron a prestaciones y servicios sociales, a costa de excluir al trabajador campesino del medio rural (Barba, 2004; Pérez Pérez, 2006; Banegas, 2008). Sin embargo, durante los años de 1980 en los tres casos comenzó ser evidente el progresivo agotamiento del modelo de industrialización por sustitución de Importaciones y el régimen de bienestar asociado a éste.

En Argentina los primeros esfuerzos por reformar su modelo económico en los años 80 llevaron a recesión económica, déficit fiscal, hiperinflación e incremento de la

---

<sup>31</sup> Los regímenes de bienestar han sido definidos por Esping-Andersen (2000: 52) como “la manera combinada e interdependiente como el bienestar es producido y asignado por el Estado, el mercado y la familia”.

<sup>32</sup> Estos regímenes se caracterizaban por ser un sistema elitista y excluyente de seguridad social en el que sólo cerca de 20% de la población estaba incorporada, y por su alta heterogeneidad étnico-cultural. A pesar de eso, en educación, la matrícula escolar primaria variaba, desde el 50% a casi cobertura universal. En dichos Estados, las elites se apropiaban del aparato estatal y apoyados en la exportación de bienes primarios en economías de enclave utilizaban la capacidad fiscal del Estado para extraer rentas, sin proveer la contraparte de bienes colectivos, sea ello en la forma de infraestructura, regulación o servicios sociales (Filgueira, 1997; Barba, 2004).

<sup>33</sup> En América Latina los *regímenes duales* son los de Brasil y México, que hacia los setentas se caracterizaban por un casi universalismo de la educación primaria, por una cobertura amplia en salud pero estratificada y con limitadas prestaciones de seguridad social (como seguro de desempleo, de invalidez y vejez sólo para ciertos grupos). Algunas regiones de estos países cuentan con un desarrollo importante del mercado formal, mientras en otras hay una virtual desprotección y baja incorporación de la mayor parte de la población (ya sea vía el mercado o por la vía del Estado) (Filgueira, 1998).

deuda externa. Estos factores fueron parcialmente determinantes para que la sociedad argentina cediera a una fuerte reorientación del modelo económico. En Bolivia, debido a la orientación exportadora de materias primas, y a la falta de articulación de una base industrial, en los años 80 el Estado se enfrentó a distintos problemas por la caída de los precios de las materias primas, la hiperinflación e insolvencia para enfrentar la deuda externa (Perreault, 2006; Colombo, 2009; Wanderley, 2009). Mientras en México, en parte por el endeudamiento externo, se entró en una nueva crisis en 1982 que exacerbó el conflicto con los grupos empresariales<sup>34</sup> y permitió una intervención más activa por parte del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esta crisis respondió tanto a factores internos como externos que afectaron al resto de países de América Latina, como a Argentina y Bolivia, lo que “redefinió el escenario para la intervención estatal y consolidó a nuevos actores globales y locales, quienes pusieron en marcha una agenda económica y social radicalmente distinta a la de la industrialización vía sustitución de importaciones” (Barba, 2004: 15; Rodríguez, 2009).

En Argentina, desde 1989 y durante el gobierno de Carlos Menem, se comienzan a implementar un conjunto de reformas orientadas a liberar el mercado: la apertura externa indiscriminada, la desregulación de la economía, la adopción de un esquema de convertibilidad monetaria, privatización de la mayor parte de las empresas públicas, privatización parcial del sistema de seguridad social, aumento de la flexibilización laboral y una rigurosa disciplina fiscal (Colombo, 2009). El proceso de privatización argentino, que fue quizá el más ambicioso y rápido de toda América Latina, y la rigurosa disciplina fiscal, implicaron la concesión de espacios a la acumulación del capital y a la mercantilización de relaciones sociales antes mediadas por el Estado, como el sistema de pensiones y jubilaciones. El Estado fue así instrumentalizado en función de un nuevo estilo de acumulación de carácter financiero, con las consiguientes transformaciones en la

---

<sup>34</sup> Cabe señalar que en estos años, debido a los excesos y la incapacidad del Estado por mantener la estabilidad económica y de una reforma fiscal y política social encaminadas a la redistribución del ingreso, empiezan a cobrar fuerza entre los grupos empresariales las ideas a favor de medidas liberalizadoras y a una menor intervención por parte del Estado (Ordóñez, 2002).

estructura de poder y en detrimento de una acumulación productiva (Vilas, 2005; Agis *et al.*, 2010; Wylde, 2012).

En Bolivia, en una primera etapa (1985-1993) el gobierno buscó la estabilidad económica mediante la disminución del gasto y empleo público, una política monetaria restrictiva, la apertura de los mercados internos y eliminación del control de precios y salarios. En una segunda etapa (1993-1999) se privatizaron empresas estatales y se emprendió un proceso de descentralización administrativa. En conjunto, estas dos últimas medidas dieron pie al acceso de empresas transnacionales a los recursos naturales del país, como los hidrocarburos (Perreault, 2006; Wanderley, 2009).

Con el ascenso de economistas tecnócratas en 1982, México inició un proceso de reformas estructurales encaminadas a la liberalización (eliminación de subsidios universales, privatizaciones, etcétera) de buena parte de los bienes y servicios públicos de consumo general (teléfonos, carreteras, alimentos, etcétera), resultantes de los compromisos y exigencias del FMI, que incluía la reducción del déficit fiscal. Después de cumplir con este objetivo, en 1983 se aplicó un severo ajuste a las finanzas públicas que afectó con especial énfasis al gasto social, siendo los programas orientados a combatir la pobreza rural los que sufrieron las peores consecuencias al grado de ser eliminados (Ordóñez, 2002; Banegas-González, 2008). En los 1990, paralela a la instrumentación de una política social focalizada en la pobreza extrema, se impulsa una ambiciosa reestructuración económica dirigida a la liberalización de la economía al mercado externo, la desincorporación de paraestatales, la desregulación financiera, la reforma al régimen de tenencia de la tierra y la reforma del sistema de pensiones del IMSS (Medrano, 2011; Valencia y Aguirre, 2001).

En conjunto, las reformas estructurales de los años ochenta y noventa del siglo pasado tuvieron serios efectos sobre la estructura económica y social de cada país, lo que derivó en el deterioro de distintos indicadores. En Argentina<sup>35</sup> se incrementó la

---

<sup>35</sup> En cuanto a la estructura económica, se fragmentó el sistema productivo y el mercado de trabajo; se creó una dependencia extranjera en la producción de bienes y servicios, con el consiguiente debilitamiento de la

concentración de la riqueza, profundizando la desigual distribución del ingreso entre amplios sectores de la población; y al igual que en Bolivia<sup>36</sup>, la flexibilización del mercado de trabajo exacerbó la precariedad laboral, debilitando el papel protector del empleo frente a los riesgos sociales, a la vez que aumentó el desempleo, el subempleo y la desindustrialización, etc. (Bayón, 2005; Kruse, 2005; Wanderley, 2009). Además, en Argentina entre finales de 2001 y principios de 2002 se da la salida del esquema de convertibilidad, lo que evidenció un escenario claramente recesivo. En este periodo la participación de los asalariados en el producto total había caído a los niveles más bajos de la historia nacional, mientras crecía el desempleo abierto y el subempleo, caían los salarios reales y aumentaba la cantidad de hogares en condiciones de pobreza (Vilas, 2005; Agis *et al.*, 2010; Wylde, 2012). En México la crisis del 94-95 derivó en un gran descenso en los salarios reales, una baja notable del empleo formal, un alza de las tasas de interés que agravó la situación financiera de familias y empresas, de tal forma que la pobreza total –extrema y moderada– y la desigualdad crecieron entre 1994 y 1996 (Bayón, 2009)<sup>37</sup>.

El conjunto de reformas estructurales aplicadas en Bolivia, México y, en particular, Argentina, no sólo da cuenta de la nueva orientación de la política económica, sino también de un cambio en los acuerdos de redistribución económica. La estructura económica había sido reformada de tal forma que la desigualdad, la pobreza y el desempleo eran relativamente independientes del ciclo económico: por mucho que el producto interno creciera el efecto era mínimo para disminuir dichos problemas. Cuando el producto interno cayó, la distribución se deterioró, pero la reactivación económica no iba acompañada por una distribución más progresiva de la riqueza.

---

capacidad endógena para generar y difundir innovaciones tecnológicas y organizacionales; aumentó el carácter oligopólico de los mercados; se agudizó la desindustrialización (Colombo, 2009)

<sup>36</sup> Además de eliminarse las bases contractuales, de protección social, se da paso a la libre determinación del salario.

<sup>37</sup> La pobreza total creció de 52 por ciento de la población en 1994 a un pico de 69 por ciento en 1996. De esta última fecha a 2006, se logró disminuir la pobreza hasta el 46 por ciento de la población. Sin embargo, después de la crisis de 2008-2009 los niveles de pobreza llegaron a 52.3 por ciento de la población (2012). En términos absolutos el número de personas en pobreza se incrementó entre 1992 y 2008, de 46.1 a 49.5 millones, para saltar a 53.3 millones en 2012 (La Jornada, 23 de Abril 2015).

Consideramos que en el caso de Argentina, de forma clara, la reestructuración económica iniciada a finales de los años 80 estableció mecanismos que negaron recursos y oportunidades *en función de la pertenencia de clase*. La clase trabajadora fue una de las más afectadas debido al proceso de desindustrialización, sin embargo, las reformas tributarias de finales de los 90 terminaron afectando a la clase media que iba descendiendo para estar en una situación cercana a la de los “pobres de siempre”. El incumplimiento de promesas de reforma económica y la claudicación del gobierno De La Rúa ante el poder económico-financiero, que insistía en la profundización de las reformas iniciadas en los 1990, fueron parcialmente detonantes de las protestas sociales de finales de 2001.

Si en Argentina los sectores más agraviados fueron las clases trabajadoras y medias, en Bolivia la retraída del Estado surgido de la Revolución de 1952 no hizo más que incrementar los sentimientos de engaño y abuso entre campesinos e indígenas, mientras la implantación del modelo neoliberal develó el frágil acuerdo sobre el que se había construido el Estado boliviano. Ahora, los recursos naturales, “originariamente” de ellos, habían sido enajenados a transnacionales y con ello los beneficios económicos que estos reportaban en forma de bienes y servicios proporcionados por el Estado (Cusicanqui, 2004; Chávez y Mokrani, 2007). Las privatizaciones, el acceso del sector privado a grandes extensiones de tierra y la explotación intensiva, orientada a la exportación y, en gran parte, bajo control del capital transnacional, pronto afectarían a distintos grupos indígenas (como los de las Tierras Bajas), su territorio y los recursos que eran su sustento. Por otro lado, la reforma administrativa llevaría a una superposición de jurisdicciones entre la administración municipal y la jurisdicción campesina andina que existía de facto y sin reconocimiento legal, lo que en el fondo significaba la negación de la autodeterminación indígena, sus asambleas comunitarias y sus autoridades tradicionales (Regalsky, 2006; Seoane, 2006).

En el caso de Bolivia, las problemáticas económicas coyunturales sólo dan cuenta de una serie de agravios (como la explotación colonial y neocolonial, marginalización y pobreza) y un sistema de estratificación que se encuentran en el centro mismo de la

fundación del Estado boliviano, que permitió (y ha permitido) formas específicas de tenencia de la tierra y de relaciones de producción, entre hacendados y “mitayos” – esclavos– (Perreault, 2006).

A diferencia de Argentina, en Bolivia la estratificación étnica atraviesa los mercados de bienes, los mercados laborales y el sistema de redistribución de saberes y capacidades y por tanto, la movilidad social. Las reformas neoliberales profundizaron las brechas entre las dos Bolivias, la indígena rural y la urbana mestiza y blanca, la de los gobernados y los gobernantes, la de las clases-etnias subalternas y las élites. Y como en México, se llegó a un punto en el que no había diferenciación entre ser pobre y ser indígena, o ser indígena y estar condenado a ser campesino (Regalsky, 2006; Chávez y Mokrani, 2007; Albó, 2008).

El incremento del desempleo, la precariedad laboral y la pobreza, experimentados desde mediados de los 80, en el caso de Bolivia tienen su causa principal en la implementación de un modelo de libre mercado y no en la modificación de la jerarquía de estatus, y pueden ser entendidas como formas de marginación económica y privación. Sin embargo, consideramos que problemas como la municipalización de los territorios o la explotación de los recursos naturales tienen un marcado efecto en función de la *pertenencia a una colectividad definida por el estatus*: no se respeta los usos y costumbres en el ejercicio y conformación de la autoridad local puesto que “no son democráticos”. Se explotan los recursos naturales puesto que no se reconocen los derechos de ciertos grupos sobre su territorio, pues sus derechos son incompatibles con las formas de propiedad actuales. Así, en el caso boliviano, parece haber una interacción marcada entre las dimensiones distributiva y de reconocimiento: acuerdos económicos forjados sobre una jerarquía de estatus o estratificación étnica, las cuales han adquirido relativa independencia una de otra.

### ***3.1.2 Colectividades “dañadas”: las clases y los grupos indígenas como protagonistas***

Si bien los efectos de las reformas económicas de las décadas de 1980 y 1990 se extendieron al conjunto de la sociedad, en algunos sectores el impacto fue aún más

negativo por su particular relación con el mercado y las formas de producción. Y en los casos de Bolivia y México también por su relación con formas tradicionales de propiedad colectiva de la tierra que pronto se vieron amenazadas. El descontento e indignación de nuevos e históricamente excluidos, como en prácticamente todos los países de América Latina, se manifestó en las urnas y en las calles.

En Argentina, como señalábamos, los pobres, los trabajadores de fábricas, los trabajadores más calificados, las clases medias, todas definidas por la relación con el mercado y las formas de producción, fueron las colectividades “dañadas” por la disminución del gasto público, los procesos de desindustrialización y de dependencia del extranjero para el desarrollo tecnológico y las reformas tributarias. Precisamente fueron los desempleados e informales los que a mediados de los años 90 comenzaron a realizar, en distintos lugares del país, cortes de rutas (piquetes). A esta colectividad se sumaron algunos sindicatos, el movimiento de fábricas recuperadas y diversas asambleas populares (Ramírez, 2006). La caída del presidente de la Rúa, en diciembre de 2001, representa el momento icónico de la reacción violenta en contra de las políticas y los políticos “asociados con el sufrimiento del pueblo” (Arditi, 2009).

A diferencia de Argentina, en Bolivia luego de las primeras reformas liberalizadoras, las estructuras organizativas y representativas de los intereses de diversos sectores sociales fueron descomponiéndose y debilitando cada vez más para enfrentar y frenar las siguientes reformas privatizadoras que terminaron por dar casi fin al poder organizativo de la mayor central obrera del país (la Central Obrera Boliviana-COB<sup>38</sup>) (Kruse, 2005; Chávez y Mokrani, 2007). En consecuencia, tanto al interior de la COB, como al margen de ésta, se fueron configurando nuevas formas de organización y de entender

---

<sup>38</sup> Con el surgimiento del Estado Revolucionario del 52 las relaciones entre sociedad y Estado estuvieron signadas por su carácter corporativo, en las cuales las dirigencias sindicales campesinas de la COB eran la correa de transmisión entre las bases obreras y campesinas y los gobiernos de turno y medio de pertenencia por el cual se realizaban los derechos sociales y políticos. El núcleo de la COB estaba conformado por trabajadores de la minería y la industria, formando un tejido social y solidario que de alguna forma reelaboraba tradiciones andinas en condiciones obreras modernas (Kruse, 2005; Regalsky, 2006).

las luchas y reivindicaciones sociales. Al interior de la COB, la CSUTCB-campesina<sup>39</sup> comenzó a recuperar la identidad étnica, aunque sin tanto predominio en el discurso, para llegar a la conclusión de abordar la realidad como “clases” y como “naciones indígenas” (Albó, 2008). Al margen, el debilitamiento de la mediación sindical trasladó las decisiones sobre el espacio político y territorial a las autoridades tradicionales de las comunidades campesinas andinas que comenzaban a tener una gradual conciencia de dicha situación (Regalsky, 2006).

Mientras en Bolivia los sindicatos fueron debilitados (conservando cierta autonomía basada en sus formas tradicionales de organización), en México los sindicatos más importantes y tradicionalmente corporativos fueron subordinados, uno a uno, por las reformas estructurales (como la ley del IMSS de 1997, la liquidación de Luz y Fuerza del Centro, etc.). Desde los años ochenta el Estado mexicano mostró un compromiso cada vez menor con las formas nacionales de modernización y las coaliciones distributivas que apoyaban dicho proyecto (clases medias, sindicatos obreros, empleados del sector público, empresarios industriales nacionales y extranjeros). De hecho, el Estado se convirtió en el motor de las reformas neoliberales utilizando los mecanismos tradicionales de control político. Así, al igual que en Argentina durante el gobierno de Menem, en donde los sindicatos aceptaron la flexibilización y medidas privatizadoras a cambio de mantener su control sobre las obras sociales, el Estado mexicano llevó adelante las reformas incluso con el apoyo de (y en contra de) la antigua coalición social (Barba, 2007; Bizberg, 2015).

Así, la interpelación al Estado mexicano por parte de ciertos grupos o coaliciones se volvió inútil toda vez que el poder político dejó de construir su legitimidad y planes sobre un desarrollo incluyente y sobre la cooptación de sectores sociales productivos. Frente a ello, el poder político se mantuvo cerrado a sus reivindicaciones, a veces

---

<sup>39</sup> Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia conformada a finales de los 80, que de alguna forma representaba al sector rural de los trabajadores, en contraste de los trabajadores urbanos. Si bien las luchas de la COB y particularmente las huelgas de los maestros fueron a menudo apoyadas activamente por los campesinos (la CSUTCB), no sucedía a la inversa, y las reivindicaciones campesinas eran siempre miradas con sospecha desde las filas obreras, y mucho peor desde las clases medias urbanas que seguían la situación con temor y la mayoría de las veces con rechazo teñido de racismo (Regalsky, 2006).

reprimiéndolos y/o incumpliendo los acuerdos que había firmado con ellos, esto llevó a que muchos activistas e intelectuales llegaran a la conclusión de que era “inútil negociar cuestiones de fondo con gobiernos neoliberales”, y que la única forma de acabar con las políticas neoliberales era cambiar el gobierno (Pleyers, 2010). La misma actitud de cerrazón se evidenció con las movilizaciones zapatistas, pues en siete años, de 1994 a 2001, no se logró cambiar la Constitución en favor de los pueblos indígenas. Se intentó convencer a los rebeldes de que la “vía pacífica”, es decir, la legitimidad del sistema de partidos del Estado mexicano, era el camino para dirimir las diferencias. Al final, los zapatistas aceptaron un diálogo que mostró, una vez más, que la reforma constitucional de 2001 era sólo un reconocimiento trunco de sus derechos y la reafirmación del paternalismo del Estado, como veremos en el capítulo 5 (Pleyers, 2010; Torres, 2011). Por otro lado, decenas de marchas campesinas no convencieron al gobierno mexicano de reconsiderar los acuerdos del TLCAN, obteniendo solamente un programa de subvenciones modesto y temporal y un largo etc.

Si bien en México el zapatismo adquirió visibilidad y reconfiguró temporalmente el escenario político, tras la reforma de 2001 sus demandas fueron consideradas “saldadas” por las instituciones estatales y el movimiento se replegó a sus comunidades. Por el contrario, en Bolivia la irrupción de los nuevos movimientos sociales no sólo sería protagónica sino que desplazaría, en cierta medida, la hegemonía de los movimientos obreros. Desde la “Marcha por el territorio y la dignidad” de 1990 protagonizada por los pueblos indígenas del Beni del norte amazónico, se recuperó la exigencia de reconocimiento de los territorios indígenas y de sus organizaciones, así como la titulación de “tierras comunitarias de origen” como una forma de enfrentar las reformas estructurales de los años noventa. Ciertas reivindicaciones políticas territoriales, para entonces, comenzaron a vincularse con (o transformarse en) reivindicaciones identitarias de carácter culturalista. Las reivindicaciones o demandas campesinas y de clase (como la de los productores de coca) también adquirieron una fuerte retórica étnico-cultural (Regalsky, 2006; Chávez y Mokrani, 2007; Albó, 2008).

Tanto la lucha por el territorio boliviana, como las demandas campesinas y de clase, se comenzaron a canalizar hacia demandas de territorio y de control de los recursos naturales, por lo que resultó más claro que estos pueblos se veían como *pueblos* que interiorizaban y defiendían su territorio y formas de vida tradicionales y como *pobres explotados* que reclamaban un alto a la expropiación y destrucción de los recursos que son su sostén (Regalsky, 2006; Albó, 2008). Así, en 2002 los pueblos de las Tierras Bajas se movilizarían nuevamente en la “Marcha por la Asamblea Constituyente, por la Soberanía Popular, el Territorio y los Recursos Naturales”. Finalmente, las protestas tras la “Guerra del Agua” y la “Guerra del Gas”<sup>40</sup> continuarían hasta 2005 y serían parte de la movilización política articulada en torno al partido MAS (Movimiento al Socialismo) que daría el triunfo a Evo Morales con la votación más alta en la historia electoral del país, compuesta mayoritariamente por indígenas, trabajadores, campesinos, sectores medios y asalariados urbanos y otras formas de trabajo (Ramírez, 2006; Chávez y Mokrani, 2007; Tapia, 2011).

Es relevante destacar que en los casos de Argentina y Bolivia se articula una estrategia de inclusión y movilización de sindicatos y nuevos movimientos sociales, tanto en los gobiernos de Néstor Kirchner (y luego Cristina Fernández) como en los de Evo Morales. En Bolivia, tras el triunfo electoral de 2005, el MAS reforzó su red de alianzas con la mayoría de las organizaciones populares, tales como sindicatos, juntas vecinales y organizaciones indígenas. Por su parte, el primer gabinete de Evo Morales se integró parcialmente de miembros de estos sectores<sup>41</sup>, como dirigentes campesinos, artesanos, mineros, luchadores sociales, etc., provenientes de sectores sociales desfavorecidos y

---

<sup>40</sup> El motivo de fondo del conflicto era la percepción de despojo de los recursos naturales, la falta de transparencia y consideración de la población en el manejo de estos (Perreault, 2006). En 2000 el Gobierno nacional otorga la concesión (privatización) para el manejo de los servicios y las fuentes de agua potable de la región de Cochabamba a una compañía trasnacional, los aumentos exorbitantes de tarifa desembocaron en una serie de protestas que culminarían con la rescisión del contrato (Regalsky, 2006; Seoane, 2006; Chávez y Mokrani, 2007). En 2003 estalla el conflicto por las reservas de gas en Tarija (descubiertas a mediados de los 90), principalmente por el sentido general de crítica hacia la forma elitista e ineficiente en que los gobiernos habían enfrentado la gestión de los recursos naturales (Chávez y Mokrani, 2007).

<sup>41</sup> Por ejemplo, el Ministerio del Agua estuvo a cargo de un representante de las juntas vecinales de la ciudad de El Alto; el titular energético destacaba como antiguo luchador por los recursos naturales; la ministra de justicia era una activista indígena, luchadora social y sindicalista boliviana de las trabajadoras del hogar; el Ministerio de producción y Microempresa lo ocupó una ex dirigente de organizaciones a favor de la mujer; en general, de 16 ministros con los que contó Morales en su primer mandato, siete tenían raíz sindical y social (eju.tv, 2018).

marcados por su extracción de clase y/o etnia y color de piel (Ramírez, 2006). Además, los gobiernos del ex líder cocalero han contado con el apoyo de los trabajadores en distintas confrontaciones con una parte del sector empresarial y de oposición para llevar adelante distintas políticas en materia económica y distributiva (Aillón *et al.*, 2010). En el caso de la aprobación de la pensión universal, la movilización coordinada de viejos y nuevos movimientos sociales, con intereses y demandas en apariencia dispares y con un gran sentido de autonomía, hizo evidente la complejidad de las bases sociales del MAS (Müller, 2009; Anria y Niedzwiecki, 2016).

En Argentina, amplios sectores de las clases medias, sindicalistas, piqueteros, asambleístas y pobres urbanos, participaron en las elecciones generales de 2003 para apoyar a Néstor Kirchner y en 2007 a Cristina Fernández. Al igual que en Bolivia, durante el gobierno de Néstor Kirchner alguno de los dirigentes de movimientos sociales y sindicatos (o cuadros afines) obtuvieron posiciones en el Estado y participación en políticas como la de vivienda y laboral (Etchemendy, 2008). En general, el gobierno *kirchnerista* destacó por incorporar a algunos movimientos que hasta entonces se había mostrado combatientes de los gobiernos neoliberales; como los ya mencionados piqueteros, además de la Asociación Madres de la Plaza de Mayo, el Movimiento de las Empresas Recuperadas, entre otros (Biglieri y Perelló, 2007; Arditi, 2009; Roberts, 2008). Estos gobiernos también se caracterizaron por constantes muestras de fuerza política, como en la disputa y “boicot” contra la petrolera *Shell* en 2005 (Néstor Kirchner) o contra el paro patronal (*lock-out*) de cuatro organizaciones del sector empresario de la producción agro-ganadera en 2008 (Cristina Fernández), movilizando a distintas organizaciones obreros y sociales para manifestarse en contra del desabasto. En general, tanto los gobiernos de Néstor como de Cristina Kirchner recurrieron más a las alas “moderadas” de las organizaciones sindicalistas y sociales<sup>42</sup>. Además, la reorganización sindical y el aumento de la sindicalización fueron impulsadas políticamente desde ambos gobiernos a través de la intermediación en las negociaciones colectivas y la derogación de

---

<sup>42</sup> Es decir a la CGT más que al CTA o a sindicatos de izquierda; a los movimientos sociales y piqueteros de raíz peronista y no a los más radicales autonomistas o de izquierda (para más detalle ver Etchemendy, 2008 y Palomino 2009).

la normatividad de flexibilización laboral (Cardoso y Gindini, 2010; Frías, 2010; Senén y Borroni, 2011; Coscia, 2011).

Así, si los sujetos o colectividades “dañadas” dan cuenta de los sentidos que puede adquirir la inclusión social, en el caso argentino se orientó principalmente a la redistribución, mientras que Bolivia evidencia una clara combinación de reconocimiento y redistribución. En Argentina, al tratarse de reformas económicas, los efectos son principalmente económicos o materiales, impactando a pobres, desempleados, sindicalistas y clases medias. En Bolivia, si bien estos sectores también fueron afectados, los campesinos, indígenas y otros nuevos movimientos sociales (definidos por su identidad y vínculo tradicionales con la tierra y el territorio), sufrieron con mayor intensidad los efectos de las reformas, pero también fueron los que más se organizaron y movilizaron. Por su parte, en México el debilitamiento, derrota y cooptación de los distintos sindicatos y otros colectivos a lo largo de las últimas tres décadas, imponen un cuestionamiento serio a las posibilidades de desarrollo tanto de políticas redistributivas como de reconocimiento.

### ***3.1.3 Una nueva agenda de redistribución y reconocimiento***

Con la llegada de gobiernos progresistas a Bolivia y Argentina se impulsaron proyectos políticos nacionales de carácter popular y democrático en los que el Estado se posicionó con fuerza para expresar las necesidades de sus pueblos y, particularmente en Bolivia, sus diversidades culturales y étnicas. En cuanto a las necesidades materiales, tanto los gobiernos *kirchneristas* (2003-2015) como los de Evo Morales (2006-2016) tomarían una dirección más heterodoxa y sus políticas económicas serían (relativamente) diferentes a las implementadas en la década de los noventa. En general, en Argentina durante este período las políticas se orientaron hacia la reorganización del mercado laboral, el mejoramiento de la infraestructura del país, el control de los precios, la recuperación gradual del salario, etc. En este sentido, el gobierno implementó una política económica que ha sido caracterizada por distintos autores como expansiva<sup>43</sup> (Nazareno, 2010; Flores-

---

<sup>43</sup> Entre 2003 y 2013 la tasa promedio de crecimiento anual del PIB fue de 6.6%

Macías, 2010). Hacia finales de 2006 el gasto público recuperó su nivel de 2001 y siguió aumentando desde entonces hasta ubicarse, en 2009, por encima del gasto de 2001<sup>44</sup>. El nuevo modelo de capitalismo suponía dejar a tras el esquema de acumulación financiera que se había consolidado a costa de un modelo productivo e intensivo en trabajo (la economía “real”) que dio paso a la desindustrialización. La promoción de la construcción, la agricultura y la manufactura industrial vinieron a remplazar el modelo financiero, constituyéndose en los principales sectores que promovieron el crecimiento económico y la generación de empleos entre 2003 y 2007 (Wylde, 2012).

En parte como consecuencia del aumento del poder de los sindicatos, la política salarial del gobierno de Kirchner (2003-2007) fue relativamente gradualista. En 2003 el salario mínimo de 200 pesos representaba el 29.9% del costo de una canasta básica, para 2007 el salario mínimo era de 900 pesos y representaba el 100.4% del costo de la misma canasta en términos reales (Wylde, 2012: 127-128). Este aumento salarial fue en mayor medida responsable de la disminución de la pobreza, que pasó de 53 por ciento, derivada de la crisis económica 2001-2002<sup>45</sup>, a 13.9 en 2009 (Agis *et al.*, 2010).

En el caso de Bolivia, la propuesta programática del gobierno de Morales retomó las reivindicaciones de campesinos y pueblos indígenas (como la “nacionalización” del gas), pero descartando las visiones más extremas de construcción de un “Estado indio”. Diversos autores destacan que la izquierda de Evo ha sido reformista, pues ha buscado profundizar la democracia a través de la integración política de los que “no participaron en la fundación de la República” (Ramírez, 2006; Schavelzon, 2012). Para otros, sus políticas económicas y sociales, han sido caracterizadas como “estatistas” y “nacionalistas”, ya sea en sentido positivo como negativo (Flores-Macías, Gustavo, 2010; Cantamutto, 2013; Stoessel, 2015).

---

<sup>44</sup> Representando 7,5 % del producto. Además, en cuanto al gasto social *per capita* anual, Argentina ocupó la primera posición en América Latina, seguida de Uruguay, Brasil y Chile (CEPAL, 2015b: 84).

<sup>45</sup> En 1991 el porcentaje de personas viviendo en pobreza era de 31.7%, y en 1996 correspondía a 29.3%.

Las políticas económicas expansivas que caracterizan a Argentina tienen menos preponderancia en Bolivia, quizá con excepción de la “nacionalización”<sup>46</sup> de los hidrocarburos en 2006. Esta “nacionalización” explica parcialmente las altas tasa de crecimiento del PIB obtenidas: de 2005 a 2013 la tasa promedio anual fue de 4.8%. Sin embargo, al igual que en Argentina, en Bolivia gran parte de la disminución de la pobreza<sup>47</sup> experimentada en el mismo periodo se debió al aumento del salario mínimo y la expansión de distintas políticas redistributivas de corte universalista, como la pensión universal para adultos mayores.

En México la alternancia de 2000 en la Presidencia no significó cambio alguno en materia de política económica, toda vez que continuó el modelo neoliberal vigente desde los 1990, caracterizado por un sistema productivo maquilador transnacional enfocado al mercado externo fincado en bajos costos laborales. En este periodo tampoco se han generado los suficientes empleos formales para absorber la creciente oferta de mano de obra, ni se recuperaron las altas tasas de crecimiento económico conseguidas durante el modelo de ISI (Bensusán y Middlebrook, 2013; Breach, 2014). También ha existido cierta continuidad en materia de política social, centrada en el apoyo coyuntural a los extremadamente pobres y a los más vulnerables. El giro más destacable es que en la últimas dos décadas se ha configurado un pilar no contributivo de amplia cobertura en el sistema de protección social (Prospera, Seguro Popular, Pensión para Adultos Mayores, etc.) que, sin embargo, ha incrementado la segmentación y la estratificación<sup>48</sup>, y dejado

---

<sup>46</sup> No se trató de una expropiación, sino de un incremento de la participación de la empresa estatal en las acciones de las empresas privadas, además de una fijación de impuestos del 82% y 50% -según el volumen de producción- sobre las ganancias por la extracción de los hidrocarburos. Este proceso de recuperación del gas por el Estado, contaba en 2005 con el respaldo de cerca del 70% de la población (Ramírez, 2006: 36).

<sup>47</sup> Entre 2002 y 2013 la pobreza pasó de afectar a 62.4% de la población a 32,7%, mientras que el coeficiente de Gini pasó de 0,614 en 2002 a 0,491 en 2013 (CEPAL, 2015: 18-21). El salario mínimo paso de 440 bolívars en 2004 a 1200 en 2013, lo que representa un aumento nominal de 173% y del 65% en términos reales.

<sup>48</sup> La segmentación se manifiesta al constituirse como políticas diferenciadas y dentro de la órbita de distintas instituciones según sea del pilar contributivo o no, mientras la estratificación se mantiene por la vía con la que se accede a las prestaciones (el mercado, relaciones salariales, asistencia social) que determinan, para el caso de México, el rango de cobertura de riesgos y la calidad de los beneficios (menores prestaciones para los asistidos socialmente – conforme a la visión minimalista del universalismo) (Bayón, 2009; Laurell, 2013).

de lado la visión básica de la universalidad en materia de derechos sociales y la construcción de ciudadanía (Barba, 2007; 2016).

Por otra parte, la nueva agenda de los gobiernos de Argentina y Bolivia, y en menor medida de México, comprendía también el reconocimiento de la diversidad cultural y étnica. Quizá el ejemplo más paradigmático en este sentido sea el de Bolivia. En este caso, los primeros cambios hacia el reconocimiento se dieron a través de la convocatoria a una asamblea constituyente para elaborar una nueva Constitución e incluir a los indígenas en la redacción de las reglas del juego en las cuales no habían participado a pesar de representar un grupo mayoritario (40.5% según INE, 2012). El gobierno de Evo Morales pretende realizar una “Revolución Cultural” (como él mismo la llama); modificar las diferenciaciones de estatus vigentes por unas nuevas en las que cada colectividad construya su identidad y “refundar” el ordenamiento político (tanto del régimen político como de la forma-Estado), como veremos en el Capítulo 5 (Stoessel, 2015). Con la nueva Constitución se transitó de un Estado unitario y homogéneo (mestizo) a un Estado plurinacional y diverso, además se incorporó el reconocimiento de la preexistencia de las naciones indígenas originarias y su derecho a la autodeterminación (Damonte y Glave, 2014). De manera única en la región, tanto el género, la diversidad sexual, como lo plurinacional y comunitario son ejes transversales de la nueva Constitución boliviana.

En general, estos elementos parecieran sugerir que el sentido que se le da a la inclusión social en Bolivia incorpora tanto el reconocimiento como la redistribución, en el que “incluir” supone cambiar los patrones culturales institucionalizados que históricamente despreciaron “lo indígena” y valoraron positivamente todo lo relacionado con “la blancura”, y a la vez modificar el acuerdo económico que expropiaba los beneficios derivados de la explotación de los recursos naturales en razón de pertenencia indígena o de clase. En Argentina, si bien se implementaron importantes políticas de reconocimiento, como la aprobación del matrimonio entre personas del mismo sexo (2010) y el derecho al cambio de identidad de las “personas trans” (2012), destaca en la región como un caso paradigmático de un tipo particular de acuerdo redistributivo impulsado por el Estado y un modelo económico orientado al mercado interno.

## CONCLUSIONES PRELIMINARES

Los casos de Argentina y Bolivia permiten ilustrar distintas problemáticas, colectividades y posibles soluciones orientadas a la redistribución y al reconocimiento. Es posible que los contextos políticos y sociales influyan de distintas maneras en las formas que adquiere la inclusión y por lo tanto en los mecanismos generales para promoverla (leyes, políticas, organismos, etc.). Además, en ambos contextos nacionales, a pesar de enfrentar una dinámica económica mundial común, las colectividades “víctimas de injusticias” que se movilizaron son de distinto tipo. En Bolivia se acercan más a las colectividades definidas por su bajo estatus en relación con el resto de la sociedad, mientras en Argentina las colectividades que se movilizaron (y fueron “víctimas”) se relacionan más con las clases sociales (ahorristas, desempleados, “los pobres”).

Si bien la forma y alcance de la inclusión pareciera orientarse en un caso al reconocimiento y otro a la distribución, cabe destacar que no se trata de casos “puros”, pues ambos están imbricados por problemáticas, actores sociales y agendas ubicadas tanto en la dimensión económica como cultural, lo que los hacen más complejos y contradictorios. Concebirlos como casos orientados o centrados en una dimensión tiene la función heurística de ayudar a reconstruir y comparar distintas formas y alcances de la inclusión social, más si consideramos el caso de México como de contraste, en donde la agenda de gobierno no ha satisfecho en gran medida las demandas de reconocimiento ni de redistribución.

## CAPÍTULO 4. LA DIMENSIÓN DISTRIBUTIVA DE LA INCLUSIÓN: SALARIOS Y TRANSFERENCIAS

### INTRODUCCIÓN

Como hemos señalado previamente, la inclusión social se asocia con dos dimensiones de la justicia: la redistribución -que comprende las demandas y acciones orientadas a lograr una mayor equidad en términos económicos- y el reconocimiento -que comprende aquellas demandas y acciones que reivindican la diferencia o el respeto de la diferencia. Dado que las formas que adquiere la redistribución y el reconocimiento<sup>49</sup> planteadas por Fraser (2006a) son muy generales, este capítulo se orienta a la operacionalización del concepto de redistribución, a fin de analizar esta dimensión de la inclusión social en términos de políticas e instituciones concretas. En tal sentido, se examinan tres tipos de políticas orientadas a la distribución del ingreso en Argentina, Bolivia y México: la política salarial, las pensiones no contributivas y las transferencias monetarias condicionadas.

Estas políticas son ilustrativas de los esfuerzos y logros obtenidos en materia redistributiva y nos permiten comprender los distintos patrones de inclusión social privilegiados en estos países. Es decir, no se distribuyen de la misma forma y magnitud, el empleo puede ser principalmente precario o formal y asegurado, etc. Por su parte, las transferencias y pensiones pueden ser de un monto tal que permitan mantener un estándar de vida o suficientes para la subsistencia de las familias y jubilados, etc.

Las formas que adquiere la redistribución en cada contexto, responden, entre otros factores, a la capacidad de distintos actores sociales para hacer valer sus demandas, la orientación política de los gobiernos y las trayectorias institucionales. En algunos casos, por ejemplo, la convergencia entre sindicatos u otros actores sociales y un gobierno de izquierda es un factor importante en la determinación de la orientación de la política salarial o de la amplitud de las transferencias de ingreso. Asimismo, la mayor solidez de las

---

<sup>49</sup> La redistribución comprende la reorganización de la división de trabajo, el cambio de la estructura de la propiedad, la democratización de los procedimientos mediante los que se toman decisiones de inversión o la transformación de otras estructuras económicas básicas. Mientras el reconocimiento implica la reevaluación ascendente de las identidades no respetadas, el reconocimiento y valoración positiva de la diversidad cultural, o “la transformación de la totalidad de los patrones sociales de representación, interpretación y comunicación, de manera que cambiara la identidad social de todos” (Fraser, 2006a: 22-23)

instituciones laborales (Argentina) o su debilidad (Bolivia) pueden incidir en la calidad del empleo. Por el contrario, a pesar de instituciones laborales, la presencia de sindicatos subordinados y gobiernos favorables al capital, como en México, puede conducir a la flexibilización de facto, la represión salarial, etc. (Reyes, 2011; Bensusán y Middlebrook, 2013; Breach, 2014).

La importancia de la política salarial radica en que busca establecer un umbral mínimo de distribución del ingreso vía la participación en el mercado de trabajo, mientras las políticas de transferencias no contributivas pueden tener una función orientada a compensar las desigualdades derivadas de dicha participación, o a complementar la política salarial (Groisman, 2012; Reyes, 2011; Amico, 2013).

En cuanto a las políticas sociales, se ha señalado que existen escasas diferencias entre las implementadas por los gobiernos de derecha e izquierda en América Latina, en tanto los últimos recuperaron y extendieron los programas de transferencias diseñados en los años noventa bajo la lógica neoliberal. Lo mismo puede decirse de las pensiones no contributivas, que en distintos contextos han adquirido un carácter asistencialista (Filgueira y Reygadas, 2010; Ramírez, 2006; Oliveri, 2016). Por ello autores como Bensusán (2015: 554) sostienen que es en las políticas laborales donde podrían encontrarse las mayores diferencias de la reconfiguración política de la década del 2000 en América Latina.

En esta investigación consideramos que el análisis de las políticas salariales y de transferencias permite explorar de manera más precisa la dimensión redistributiva de la inclusión social, puesto que hacen referencia a dos modalidades de la misma. La política salarial se relaciona con la distribución primaria del ingreso, que implica la remuneración de los factores de producción, es decir, los ingresos generados en el proceso de producción y apropiación por distintos actores sociales. Las políticas de transferencias, en cambio, refieren a la distribución secundaria, es decir, aquella que incrementa los ingresos obtenidos en la distribución primaria (por la participación en el mercado) (Isuani, 1991).

Así, mientras que en Argentina y Bolivia la política de transferencias, durante el período estudiado, aparece complementaria a la política salarial, con cierto efecto redistributivo que disminuye las desigualdades de ingreso, en México cumple una función compensatoria ante una política salarial restrictiva (Beccaría *et al.*, 2015; Vargas y Garriga, 2015). Si bien las políticas de transferencias parecieran obedecer a la misma lógica asistencial derivada de la fase neoliberal de los noventa, las mismas pueden diferir en su contenido, así como en el enfoque y orientación. En Bolivia el discurso que justifica las políticas de transferencias condicionadas y de pensiones no contributivas está estrechamente vinculado a las demandas de nacionalización de los recursos naturales (principalmente los hidrocarburos) y de la distribución de los recursos fiscales provenientes de los mismos (Regalsky, 2006; Chávez y Mokrani, 2007; Monterrey, 2013). En este sentido, dichas transferencias no representan una “dádiva” o concesión del gobierno, sino la legítima distribución de los recursos de todos los bolivianos reconocidos en la Constitución del Estado.

Previo a 2009, la política de transferencias condicionadas de Argentina era, en sus aspectos generales, similar a la implementada en México. Sin embargo, a partir de ese año es remplazada por la Asignación Universal por Hijo (AUH) que extiende, parcialmente, los derechos de los trabajadores formales a todos los trabajadores desempleados e informales. El carácter universalizante de la AUH y el reconocimiento de las desventajas derivadas de la participación desigual en el mercado de trabajo contrastan en gran medida con la política de transferencias de México, destinada a familias en situación de pobreza y su nula referencia a la pobreza por razones laborales. En México, mientras que la política social de tipo asistencialista se colocó en el centro de la intervención estatal en materia de desigualdad y pobreza y como el principal medio de redistribución del ingreso, la política salarial se subordinó a la política económica como forma de controlar distintas variables macroeconómicas (Barrientos, 2009; Bayón, 2009; Medrano, 2011). En contraste, durante el período analizado (2005-2016) en Argentina y (parcialmente) en Bolivia se registró una mayor coordinación entre estas políticas para promover la generación de empleo formal y protegido, se restableció la confianza en la intervención estatal, la protección

institucionalizada de los grupos más vulnerables y el fortalecimiento de los actores sindicales para disminuir la pobreza y la desigualdad del ingreso.

En suma, para analizar las formas que asume la redistribución, este capítulo se organiza en tres apartados. En el primero se abordan las políticas salariales en Argentina, Bolivia y México durante el periodo 2006-2016, prestando atención a su evolución y a la dinámica del mercado de trabajo. A continuación se analizan las características y principios sobre los que descansan las políticas no contributivas en los tres contextos nacionales, para finalmente analizar las políticas de transferencias implementadas en los tres contextos.

#### **4.1. POLÍTICAS SALARIALES Y MERCADO DE TRABAJO**

En el mercado de trabajo es donde se genera la mayor parte del ingreso de los hogares y paradójicamente tiene un rol fundamental en la generación y reproducción de las desigualdades en América Latina (CEPAL, 2014). En la última década, los cambios en las políticas laborales impulsados por gobiernos de orientación política de izquierda han permitido explicar, en cierta medida, la reducción de las desigualdades de los ingresos de los hogares en la región (aunque también influyeron el mayor acceso a la educación y las transferencias no contributivas). Estos cambios fueron más allá del aumento salarial e incluyeron modificaciones en las reglas que definen el trabajo asalariado, como la organización del trabajo, su duración, las perspectivas laborales, y otros elementos indirectos como las prestaciones sociales (Bizber y Therén, 2015; Bensusán, 2015).

En términos de la política salarial, nos centraremos, fundamentalmente, en la evolución del salario mínimo y sus implicaciones en términos de pobreza e inclusión social. Históricamente, el objetivo general de la política de salarios mínimos ha sido establecer un piso salarial efectivo y “digno” para los trabajadores de más bajos ingresos y menor calificación. En países de América Latina, como Argentina y México principalmente durante el periodo corporativo de mitad del siglo XX, la legislación en la materia tuvo el objetivo social de reducir la pobreza y la desigualdad mediante aumentos significativos del

salario mínimo. Más recientemente los objetivos de la fijación del salario mínimo se han ido ampliando y complejizando, pues además de establecer un umbral salarial para los trabajadores con menor poder de negociación, facilitan el logro de mayores niveles de equidad social (al comprimir la estructura salarial) y pueden constituir un instrumento macroeconómico en tanto influyen en el nivel del consumo doméstico (y por tanto, en el nivel de producción) (Reyes, 2011; Groisman, 2012).

En la década de los ochenta y noventa distintos gobiernos de América Latina impulsaron amplias reformas orientadas a disminuir el peso del Estado en la economía, afectando la forma de determinación del salario mínimo. En Bolivia, las reformas de 1983 establecieron la libre contratación, derogando disposiciones que garantizaban la estabilidad laboral, e impusieron la libre negociación de los salarios entre empresas y trabajadores (mientras el Estado sólo fijaría el sueldo de los funcionarios públicos) (Wanderley, 2009; Schneider, 2013). Uno de los objetivos de esta disposición en materia de salarios mínimos fue contener los aumentos salariales como un mecanismo de control de la inflación, así por ejemplo el salario mínimo estuvo congelado 40 meses entre enero de 2003 y abril de 2006 (OIT, 2013; Aillón *et al.*, 2015).

Por su parte, en Argentina la fijación del salario mínimo corresponde a un órgano tripartito, el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil que si bien fue creado en los noventa, estuvo inactivo durante la fase neoliberal, lo que implicó el estancamiento del salario mínimo de 1993 y 2003 y su configuración como un “ancla” tendiente a flexibilizar la relación salarial (Palominio y Trajtemberg, 2006; Senén y Borroni, 2011). De igual forma, en México el salario mínimo es determinado por un consejo tripartito, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos y, al igual que Bolivia, a partir de los años 1980 su fijación se constituyó virtualmente como un instrumento de la política antiinflacionaria, de tal forma que para 1995 el poder adquisitivo del salario mínimo representaba el 33% del de 1980 (Bensusán y Middlebrook, 2013; Moreno-Brid *et al.*, 2014; Escobar, 2014; Cardoso y Gindin, 2009).

Tras poco más de dos décadas de reformas neoliberales, y con el arribo de gobiernos de izquierda a inicios o mediados de la década pasada, varios países de América

Latina impulsaron diversas transformaciones que dieron lugar a procesos de reactivación y reestructuración económica junto al fortalecimiento de distintas instituciones, como las laborales, y entre ellas el salario mínimo. De hecho, junto a esta variedad de políticas laborales activas<sup>50</sup>, en términos generales, y con la excepción de México, en la región se experimentó una actualización del valor real del salario mínimo en torno al 40% entre 2000 y 2010 (Senén y Borroni, 2011; Groisman, 2012).

A partir de 2003, en Argentina inicia una etapa de fuerte expansión económica, fincada principalmente en el mercado interno y la exportación agroindustrial, impulsada por distintas políticas sociales y por la reactivación de las instituciones laborales (como la política activa de salarios) en el marco de la recuperación del empleo. En el período estudiado el gobierno convocó todos los años al Consejo del Salario Mínimo, redefiniendo nuevos valores de forma paulatina pero constante y reconociendo la importancia del mismo como referente para otros salarios en la economía (Palomino y Trajtemberg, 2006; Cardoso y Gindin, 2009; Senén y Borroni, 2011). Así, siguiendo la tendencia en la región, el salario mínimo en Argentina incrementó su valor real un 41% entre 2003 y 2013<sup>51</sup>.

En Bolivia, desde 2005, y con la llegada del primer presidente indígena, se impulsaron un conjunto de reformas tendientes a revertir las de cuño neoliberal de la década previa. Al igual que en Argentina con el gobierno de Néstor Kirchner, la reforma en materia laboral impulsada por el partido del presidente Evo Morales se orientó a dejar sin efecto los decretos que sustentaban la flexibilización laboral, se restableció la Ley General del Trabajo y con ello el reconocimiento de la estabilidad laboral y beneficios sociales (Muriel y Ferrufino, 2014; Aillón, 2015). Después de su congelamiento a inicios de los 2000, entre 2006 y 2014 el salario mínimo nominal aumentó un 78% y su poder adquisitivo mejoró 1.6% promedio anual entre 2000 y 2010 (Escobar y Rojas, 2010: 14; Muriel y Rufino, 2014: 4).

---

<sup>50</sup> Como las políticas destinadas a incidir tanto en la demanda de trabajadores como en la mejora de la calidad de los puestos de trabajo. Comprenden también políticas orientadas a la creación directa o indirecta de empleo, la capacitación y entrenamiento de la oferta de trabajo y el desarrollo de acciones de intermediación laboral, entre otras (Groisman, 2012).

<sup>51</sup> El aumento fue tan paulatino que sólo en 2008 recuperó su valor de 2002 (anterior a la crisis de la convertibilidad) (Groisman, 2012; Beccaría *et al.*, 2015).

En contraste con Argentina y Bolivia, durante los noventa México no experimentó reformas tendientes a flexibilizar las relaciones laborales, ya que ésta actúa de facto con la evasión de la norma, y no es hasta 2012<sup>52</sup> que se aprueba la reforma en materia laboral (Cardoso y Gindin, 2009; Bensusán et al., 2011; Bensusán y Middlebrook, 2013). La alternancia de 2000 en la Presidencia no significó un cambio de rumbo en materia de política económica toda vez que continuó el modelo neoliberal caracterizado por un sistema productivo maquilador transnacional enfocado al mercado externo fincado en bajos costos laborales. En este contexto, todos los salarios y en particular el salario mínimo han continuado erosionándose durante casi toda la década de 2000, con una pérdida promedio de 4.5% de 2000 a 2010 (Cardoso y Gindini, 2009; Reyes, 2011; Moreno-Brid *et al.*, 2014).

#### ***4.1.1. Efectos distributivos de la política salarial: evolución del salario mínimo y del mercado de trabajo***

Como señalamos, el salario mínimo es un instrumento de política pública que puede contribuir a la reducción de la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso, como ha ocurrido en Argentina y Bolivia durante el período analizado. Las aproximaciones recientes a la moderada caída de la desigualdad en la región han puesto el foco sobre factores que impulsan la oferta y demanda de trabajadores de distintos niveles de calificación; de hecho, el fortalecimiento del salario mínimo y otras instituciones laborales (como la negociación colectiva) podrían explicar la reducción de las diferencias salariales (CEPAL, 2014; Groisman, 2012). Además, tanto en Argentina como en Bolivia, el fortalecimiento del salario mínimo se ha dado en un contexto de crecimiento del empleo y, particularmente en el primer caso, de fuerte formalización laboral.

Como sea que se mida (por su monto en dólares corrientes o en paridad de compra), el salario mínimo de México sigue siendo uno de los más bajos de América

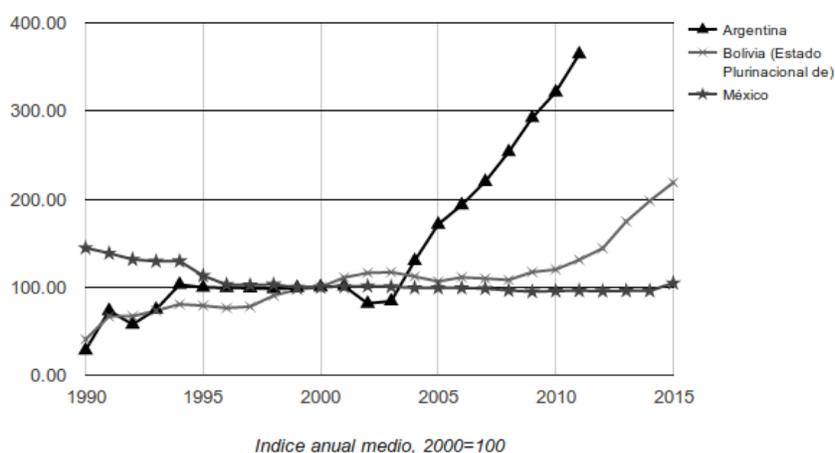
---

<sup>52</sup> En los aspectos generales la reforma laboral no cumplió con las expectativas de los trabajadores en materia de democratización sindical, ni con las de los empleadores en materia de contratación, pago por horas y subcontratación, quienes esperaban una norma más favorable (Bensusán y Middlebrook, 2013).

Latina, y ha demostrado la menor recuperación de los tres casos analizados durante los últimos 10 años (Ver Gráfica 4.1) (Moreno-Brid *et al.*, 2014). En dólares corrientes de 2014 el salario mínimo de Argentina era de US\$450, el de Bolivia US\$206 y el de México US\$144. Al compararlos ajustados por poder de paridad de compra la diferencia es aún más dramática, como se puede observar en la Gráfica 4.2. Además, en 2010 el salario mínimo de México era el único de la región que estaba por debajo de la línea de pobreza oficial (Bensusán y Middlebrook, 2013: 50; Krozer, Moreno-Brid y Rubio, 2015: 15).

Tanto en Argentina como en Bolivia, la recuperación del salario mínimo tuvo un efecto redistributivo más marcado sobre los grupos que exhibían inicialmente menores remuneraciones. En Bolivia la mayoría de los aumentos del ingreso laboral se registraron en el sector informal, particularmente entre los trabajadores con menores niveles educativos (Vargas y Garriga: 2015), y en Argentina el salario mínimo habría explicado parcialmente la reducción de las brechas salariales asociadas al nivel educativo durante la década del 2000 (Beccaría, Maurizio y Vázquez, 2015). Si bien en México las brechas salariales también disminuyeron, esto se explicaría a partir de menores salarios en ambos extremos, con caídas más pronunciadas en la parte alta (Reyes, 2011).

Gráfica 4.1. Evolución del salario mínimo real en Argentina, Bolivia y México



Fuente: Elaboración propia con información de CEPALSTAT.

El empleo formal o registrado es el que está regulado por la institucionalidad laboral, y por lo tanto goza de la garantía del salario mínimo y de un conjunto de

prestaciones sociales. En este sentido, para entender mejor los efectos redistributivos de la política salarial es pertinente examinar el desempeño del empleo formal e informal y de los esfuerzos de formalización laboral para mejorar la calidad del empleo.

Históricamente, en Argentina la incorporación social ha estado vinculada al mercado de trabajo, mientras la virtual universalización de su Estado de bienestar durante la primera mitad del siglo pasado descansó principalmente en una política económica de pleno empleo, instituciones laborales sólidas y relativa autonomía sindical. En Bolivia, el empleo asalariado formal nunca estuvo tan extendido como en Argentina y fue menor que en México, pues más de la mitad de la población ocupada se dedicaba a la pequeña agricultura. De hecho, el sistema de seguridad social desarrollado en la segunda mitad del siglo pasado tuvo una extensión bastante limitada, llegando a cubrir sólo una quinta parte de la población ocupada (Barba, 2004; Wanderley, 2014). Por su parte, el empleo asalariado no estuvo vinculado al empleo formal, pues desde mediados de los años ochenta las unidades semiempresariales<sup>53</sup>, que se caracterizan por la generación de empleo precarios, ocupaban a más del 60 por ciento de la población en la zonas urbanas (Wanderley, 2014). En México, durante el modelo ISI el empleo asalariado formal se limitó a menos de la mitad de la población, principalmente entre los sectores urbanos. En general la seguridad social creció gradualmente pero no lo suficiente para incluir a amplios sectores sociales como los campesinos o los trabajadores informales, de tal forma que para 1980 sólo el 46% de los trabajadores estaba cubierto (Barba, 2004; Brachet-Márquez, 2010).

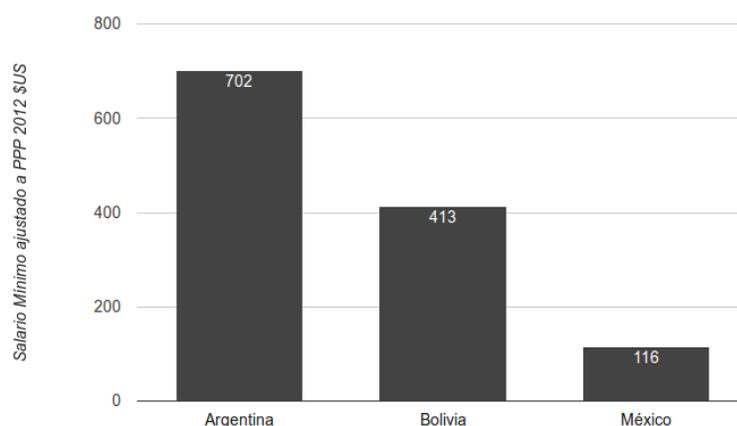
Ahora bien, durante el período analizado, una característica sobresaliente del mercado de trabajo de Argentina fue el aumento significativo del empleo registrado y protegido, debido principalmente a la intervención del Estado en el terreno económico. Entre 2003 y 2013 el empleo asalariado creció a una tasa anual de 2.7%, impulsado principalmente por el aumento del empleo registrado que creció a una tasa anual de 6.2%,

---

<sup>53</sup> Las unidades semiempresariales son pequeñas unidades económicas que se diferencian del sector empresarial en el hecho de que sus propietarios participan activamente en el proceso productivo, a la vez que no contratan mano de obra asalariada y permanente y son consideradas informales (Lagos *et al.*, 1998: 97).

a expensas del empleo asalariado informal y en menor medida del empleo independiente; así, el empleo no registrado pasó de 41% en 2007 a 32.8% en 2014 (Senén *et al.*, 2010; Beccaría *et al.*, 2015; Indec, 2015). Además, y como consecuencia parcial de la reversión de las reformas laborales flexibilizadoras de los 1990, hasta 2013 el aumento del empleo se dio bajo la modalidad de plazo por tiempo indefinido (estable), que explica casi la totalidad de la creación neta de empleo (Bertranou *et al.*, 2013).

Gráfica 4.2. Salario Mínimo ajustado a PPP US\$ 2012



Fuente: Elaboración propia con información de OIT, 2012.

En contraste con Argentina, en Bolivia y México el crecimiento del empleo asalariado total fue impulsado por el empleo informal. En el primer caso, el crecimiento del empleo se logró a partir de una política fiscal expansiva que dinamizó el mercado interno y de una política crediticia que permitió afianzar a los pequeños y medianos productores como generadores de la mayor proporción del empleo<sup>54</sup>, con un crecimiento promedio anual de 7% entre 2005 y 2010 (Aillón *et al.*, 2015). A pesar del endurecimiento de la norma laboral (y parcialmente debido a ello), entre 2008 y 2011 el empleo asalariado informal pasó de 60% a 65%, mientras el crecimiento del empleo asalariado formal se dio principalmente bajo la modalidad de plazo determinado o temporal (Muriel y Ferrufino,

<sup>54</sup> Entre 2005 y 2015 el empleo del sector público también mostró un crecimiento sostenido, incluso mayor que el del sector privado, esto se debió principalmente por la ampliación de la burocracia estatal (en parte por la puesta en marcha del régimen de autonomías locales) y por un conjunto de programas de construcción de infraestructura pública que crearon empleo en los sectores de la construcción, servicios de salud pública y educación, etc. (Aillón *et al.*, 2015).

2014; CEDLA, 2013). En México, entre 1995 y 2012 los empleos formales crecieron 1.2% anual, mientras los informales lo hicieron en 3.8%, de tal forma que en 2012 los informales representaban un 60% de la población ocupada, además, buena parte de los empleos formales registrados en el IMSS (35%) son de carácter eventual (Ruiz y Ordaz, 2011; Cervantes y Acharya, 2013; Breach, 2014).

Tabla 4.1. Trabajadores afiliados al Sistema de Seguridad social en Argentina, Bolivia y México

	Año	% del total de ocupados
<b>Argentina</b>	2004	54,7
	2011	68,7
<b>Bolivia</b>	2002	9,7
	2013	20,9
<b>México</b>	2002	41
	2010	41,3

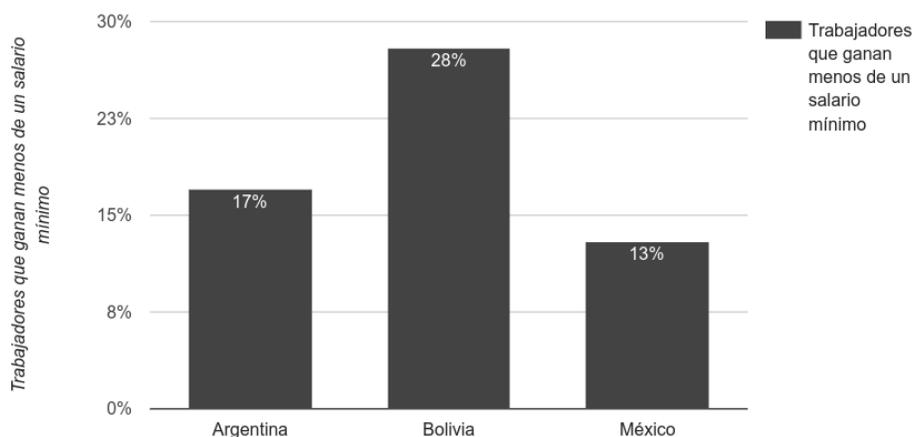
Fuente: Elaboración propia con información de CEPAL (2014).

En términos generales, y principalmente en la última década, Argentina y Bolivia han aumentado el número de trabajadores inscritos en la seguridad social – aunque Bolivia sigue mostrando una cobertura limitada-, en contraste con México, donde se ha mantenido relativamente estable (Tabla 4.1). Mientras en Argentina el crecimiento del empleo registrado se dio principalmente en la modalidad de tiempo indeterminado (estable), en México y Bolivia ha sido principalmente de carácter temporal o por plazo determinado. En otras palabras, la generación de nuevos empleos tuvo lugar a expensas de su calidad (Schneider, 2016; Aillón *et al.*, 2015; Ruiz y Ordaz, 2011).

Por otro lado, la eficacia del salario mínimo como instrumento de política para disminuir las desigualdades y la pobreza está determinada, parcialmente, por su cobertura. Tanto Argentina como México tienen menos trabajadores asalariados que perciben un salario inferior al mínimo, mientras en Bolivia parece estar más extendida la evasión de la norma (Ver gráfico 4.3). Sin embargo, el salario mínimo en México es tan bajo que incluso en el sector informal el salario se encuentra por encima de éste; por el

contrario, en Argentina es lo suficientemente alto como para que en el sector informal su incumplimiento ronde el 45%<sup>55</sup> (Groisman, 2012; Moreno-Brid *et al.*, 2014).

Gráfica 4.3. Trabajadores que ganan menos de un salario mínimo en Argentina, Bolivia y México.



Fuente: Elaboración con información de Groisman (2012: 22) para Argentina, Escobar y Rojas (2010: 16) para Bolivia y; Campos (2015: 96) para México.

Si bien durante el periodo analizado, tanto en Argentina como en Bolivia se revirtieron las reformas flexibilizadoras de los 1990 y se restablecieron los derechos laborales, orientados a mejorar la calidad del empleo, en la práctica el país andino muestra un considerable incumplimiento de la norma laboral, al igual que México, por lo que un gran número de los empleos creados son de carácter precario. En general, Argentina ha mostrado una fuerte recuperación de los salarios, en contraste con la erosión experimentada en México. En un lugar intermedio se ubica Bolivia, donde los aumentos no han sido tan elevados como en Argentina, pero sí constantes y por encima de la inflación.

<sup>55</sup> Groisman (2012: 22) señala que la ampliación del número de trabajadores con un salario inferior al mínimo indicaría que el aumento del mismo ocasionó un desplazamiento hacia abajo de una parte de los trabajadores que años antes tenían un salario en el rango del mínimo legal.

#### **4.1.2 Sindicalismo y distribución funcional del ingreso**

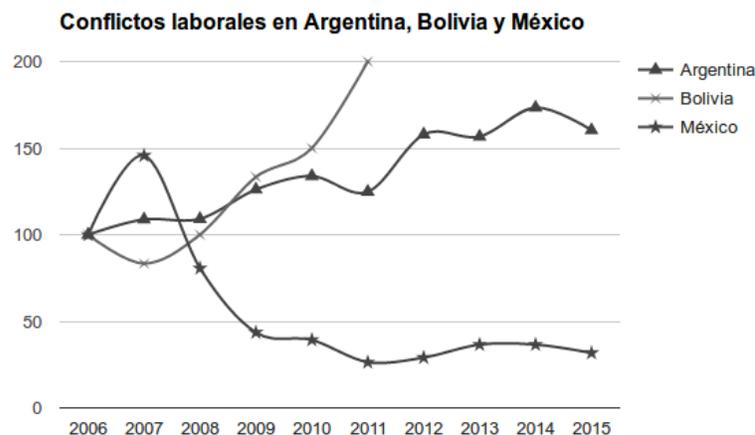
Más allá de la voluntad política de los gobernantes, los aumentos salariales y el mejoramiento de las condiciones de trabajo en Argentina y Bolivia no se entienden sin las demandas y capacidad de presión de los trabajadores hacia el Estado. Además, a diferencia de México, en ambos países los sindicatos cuentan con una relativa mayor autonomía respecto al Estado y representan más adecuadamente los intereses de sus miembros, llevando a que en ciertos casos de subordinación de los líderes sindicales al gobierno, las bases de trabajadores ejerzan de mejor forma la democracia sindical (Palomino, 2009; Cardoso y Gindini, 2009; Coscia, 2011; Bensusán, 2015; Schneider, 2016). Tanto la CGT en Argentina (aunque de manera indirecta)<sup>56</sup> como la COB en Bolivia han intervenido en el proceso de negociación de los incrementos salariales con el gobierno, y cuando estos resultaban insuficientes mostraban su desacuerdo y a menudo se movilizaban en forma de huelgas y paros (Argentina) o bloqueos en rutas y calles (Bolivia) para exigir el cumplimiento de sus demandas (Escobar y Rojas, 2010; Senén y Borroni, 2011; Quiroga *et al.*, 2012; Aillón *et al.*, 2015).

La reactivación de los sindicatos después del periodo neoliberal puede observarse a partir del incremento del conflicto laboral. Tanto en Argentina como en Bolivia el número huelgas, paros, etc., aumentó en los últimos diez años, mientras en México han tendido a caer, como se observa en la Gráfica 4.4. Se ha señalado que esto puede deberse a la disminución del nivel de sindicalización y al debilitamiento de la capacidad de movilización de los sindicatos, pero además al uso por parte de las autoridades de distintos dispositivos jurídicos para bloquear las demandas obreras; de hecho durante los gobierno del PAN el número de huelgas desautorizadas se incrementó como nunca antes (Cardoso y Gindini, 2009; Fujii, 2009; Bensusán y Middlebrook, 2013).

---

<sup>56</sup> La CGT no negocia salarios ni condiciones de trabajo de manera directa, sin embargo, tiene una importante participación política. Esta organización también asume un rol político en la negociación con el Estado para obtener concesiones y definir en cierta medida las políticas económicas, laborales y sociales de alcance nacional (Senén y Borroni, 2011).

Gráfica 4.4. Tasa de conflicto laboral en Argentina, Bolivia y México 2006-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI para México, ILOSTAT para Argentina, y Aillón, Castro y Piejko (2015) para Bolivia. Los datos para este último caso son aproximados. Año base 2006=100.

Estos factores han incidido en la distribución funcional del ingreso nacional entre trabajo y capital. De hecho, tanto en Bolivia como en México la participación de las remuneraciones de los trabajadores en el ingreso nacional<sup>57</sup> ha disminuido por lo menos durante los últimos diez años a favor del capital, mientras en Argentina los trabajadores han aumentado su participación, como puede observarse en la Gráfica 4.5. En este último caso, la participación de los trabajadores pasó de 37.4% en 1995 (y 25.4% después de la crisis de la convertibilidad) a cerca del 40% en 2011. En Bolivia y México los datos son menos alentadores, pues en el país andino pasó de cerca del 34% a inicios de 2000 a sólo 24.4% en 2011, y en el segundo caso los trabajadores vieron disminuir su participación de 35.6% en 2002 a un 31.4% en 2009 (Escobar y Rojas, 2010: 15; Bensusán, 2015: 566). De hecho, Argentina es uno de los países que más contribuyó al aumento de dicho indicador en la región en los últimos diez años, mientras la aportación de Bolivia y México ha sido negativa (Alarco, 2014: 48).

<sup>57</sup> O también llamada distribución funcional del ingreso, que constituye una aproximación macroeconómica a la expresión monetaria de la distribución del valor total creado por los asalariados entre lo que ellos perciben como salario (es decir, la masa salarial) y el excedente (Graña y Kennedy, 2010; Breach, 2014).

Sin embargo, si se considera que el trabajo independiente concentra una proporción muy relevante del empleo total (trabajadores por cuenta propia y patrones), y debido a la naturaleza de estas actividades una parte de esos ingresos son retribuidos al trabajo y otra al capital, en Argentina la participación de la masa salarial y del ingreso laboral en el PIB sería de 48.7% (2006), en Bolivia de 47% (2007) y en México de 36.2% (2008) (Abeles *et al.*, 2014: 42-44). Así, Argentina y Bolivia se aproximan a una distribución más equilibrada, aunque no necesariamente justa, del ingreso nacional entre trabajo y capital (Ver Tabla 4.2).

Tabla 4.2. Participación de la masa salarial e ingreso laboral en el PIB ajustada considerando el trabajo independiente 2006-2011

	Argentina	Bolivia	México
<b>Sin ajuste</b>	40% (2011)	24.4% (2011)	31.4% (2009)
<b>Con ajuste</b>	48.7% (2006)	47% (2007)	36.2% (2008)

Fuente: Elaboración propia con base en Abeles *et al.*, 2014

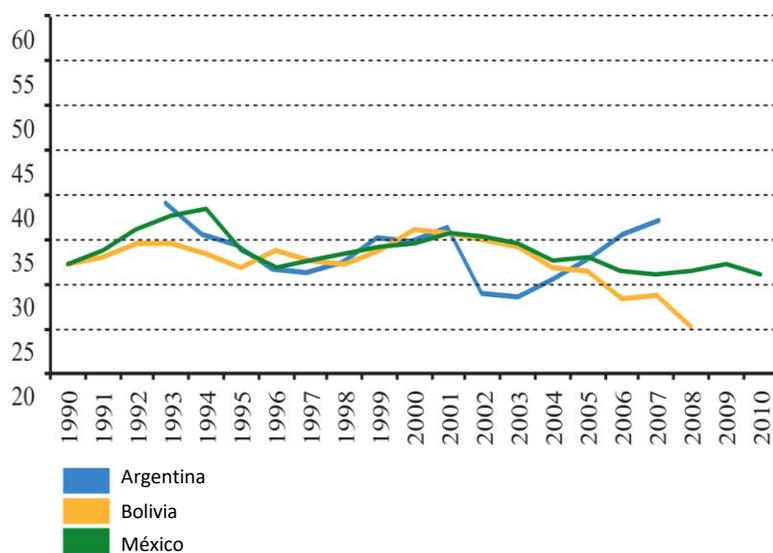
En suma, y como se pudo observar, en los tres casos el trabajo asalariado constituye una fuente importante de ingresos para las familias, y puede representar un canal crucial de distribución de los ingresos derivados del crecimiento económico. Además, las prestaciones sociales ligadas a un empleo de calidad constituyen un elemento indirecto del salario, por lo que comprender la evolución de empleo formal en los tres casos permite identificar las diferentes formas y magnitud que asume la redistribución primaria del ingreso.

En Argentina durante la última década y con la llegada de gobiernos de tradición peronista con mayores afinidades a las demandas de los trabajadores, se ha instalado nuevamente en el horizonte político y económico la aspiración del pleno empleo (Palomino y Trajtemberg, 2006; Bizberg, 2015b). Para los gobiernos *kirchneristas* el trabajo sigue considerándose como el principio ordenador y de integración social, por lo que las acciones institucionales han estado orientadas a lograr dicho fin, principalmente a

través de un modelo económico centrado en el mercado interno, la reindustrialización y políticas activas de empleo y fiscalización del trabajo.

En Bolivia, si bien en los planes del gobierno de Evo Morales se encontraba la industrialización del país, en los hechos ha reproducido la matriz extractivista primario exportadora que ha caracterizado al país andino, además de enfrentar la oposición de sus bases sociales para llevar adelante dicho proceso. Por otro lado, la formalización o mejora de la calidad del empleo no ha sido una prioridad del gobierno, pues incluso el crecimiento del empleo en el sector público ha sido a costa de su calidad (temporal y con prestaciones sociales “recortadas”) (Escobar y Rojas, 2010).

Gráfica 4.5. Participación de los trabajadores en el ingreso nacional en Argentina, Bolivia y México



Fuente: Elaboración propia con base en Abeles, Amarante y Vega (2014).

Por su parte, en México el nuevo modelo económico tampoco generó suficientes empleos formales para absorber la creciente oferta de mano de obra, ni recuperó las altas tasas de crecimiento económico conseguidas durante el modelo ISI. De hecho, el modelo actual de crecimiento ha restado importancia a la demanda interna y se ha volcado al mercado externo mediante la subcontratación maquiladora, cuya competitividad ha descansado básicamente en la mano de obra barata (Bensusán y Middlebrook, 2013;

Breach, 2014). En este escenario, ante el modelo económico privilegiado, la política asistencial se colocó en el centro de la intervención estatal en materia de desigualdad y pobreza, y como el principal medio de distribución del ingreso y de inclusión social. A la vez, la política laboral, y en especial la salarial, se ha subordinado al modelo económico, renunciando a cualquier objetivo social (Reyes, 2011).

Para el caso de Argentina se ha señalado que a pesar de la disminución de la pobreza y la desigualdad a través del aumento del empleo formal y la mejora de los salarios, el excesivo énfasis en el consumo postergó otros proyectos que podrían haber estimulado una lógica inclusiva con mayores grados de “consistencia” económica, como mejores servicios públicos de educación, salud y transporte, etc. (Kulfas, 2016). Desde la perspectiva que defendió el gobierno, la inclusión no sólo consiste en contar con un trabajo de calidad que brinde protección social sino además participar en el consumo. En general, el énfasis en el trabajo formal como vía privilegiada de inclusión ha dificultado en cierta medida visualizar formas alternativas de asegurar la subsistencia, la protección y la seguridad social (por ejemplo, aquellas formas fundadas sobre el principio de ciudadanía).

Por otra parte, debe señalarse que la inclusión social no es un proceso lineal y en muchos casos es evidentemente cíclico. Las políticas de inclusión no guardan consistencia sincrónica ni mucho menos diacrónicamente, pues enfrentan dificultades a lo largo de la historia. Las dificultades son más acentuadas si se tratan de proyectos políticos de carácter popular o distribucionista, como en los casos de Argentina y Bolivia, pues enfrentan restricciones económicas así como la oposición política y el conflicto con poderes fácticos (Kulfas, 2016; Svampa, 2017).

En cuanto a la consistencia de la política salarial y laboral durante el periodo de estudio, en Argentina y Bolivia se muestran cierto deterioro del clima favorable a las demandas laborales. En el primer caso, desde 2007, con la reaparición de la inflación, se adoptó una política salarial más restrictiva y menor tolerancia a las huelgas, con mayor intervención gubernamental a través de la conciliación obligatoria para contener las demandas laborales. En Bolivia, después de que la lucha con la oligarquía empresarial y terrateniente se definió a favor del MAS, principalmente desde 2010, la conflictividad

entre el gobierno y los sectores asalariados aumentó, en la medida que era incapaz de satisfacer las demandas laborales, las cuales se intentó contener a través de distintas medidas. Sin embargo, como hemos señalado, a diferencia de México, en Argentina y Bolivia la relativa autonomía de los actores sociales respecto del gobierno ha permitido mantener un proceso de inclusión con mayores efectos distributivos en comparación de México.

#### **4.2. PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS**

La inclusión social ha estado vinculada a la integración de distintos grupos sociales a los beneficios materiales y simbólicos de la sociedad en su conjunto, aunque no siempre en las mismas condiciones ni a través de las mismas estrategias. Uno de los grupos que históricamente ha sido sujeto de atención y asistencia social ha sido el de los adultos mayores, a través de la familia, las organizaciones de caridad, o los esquemas públicos y privados de aseguramiento. Al menos durante la segunda mitad del siglo pasado, en distintos países del mundo, incluyendo los latinoamericanos, se configuraron sistemas públicos para asegurar a la población, principalmente a los trabajadores formales, frente al temor económico de la vejez (Castel, 1997; Esping-Andersen, 2000).

Estos sistemas de previsión social han tenido en el centro un carácter distributivo; ya sea para suavizar el flujo de ingresos, aliviar la pobreza, compensar por las desigualdades originadas en el mercado o asegurar contra determinados riesgos. Así, la política previsional organiza y distribuye recursos tanto *intra* como *intergeneracionalmente*, por lo que ocupa un rol importante como mecanismo de provisión de seguridad económica en la vejez (Oliveri, 2016).

Los esquemas de pensiones pueden dirigir los recursos a determinados grupos, según el criterio de necesidad, de estatus o de mérito, pero también pueden ser de carácter universal y distribuir recursos a toda la población de la tercera edad. Así, al organizar recursos entre distintos estratos sociales y entre distintas generaciones, los sistemas previsionales tienen un impacto distributivo específico que varía según la época y

los países, que al final de cuentas determina a aquellos que se benefician y pierden en el proceso de distribución (Bertranou *et al.*, 2002; Arza, 2009).

En este sentido, la estructura institucional del sistema de pensiones no sólo determina la manera en que se distribuyen los recursos sino también los derechos y los riesgos, actuando como un mecanismo de estratificación social que a menudo refleja una determinada lógica política y un modelo de equidad subyacente. Más allá de sus características particulares en los aspectos financieros y administrativos (e.g. beneficio definido vs. contribución definida, reparto vs. capitalización individual, administración estatal vs. privada), en cada país los sistemas previsionales se erigen a partir de (y proyectan) ciertos principios distributivos generales que contienen una lógica distributiva y potencial estratificador específico (Arza, 2009).

Si bien los sistemas previsionales en América Latina contenían ciertos objetivos distributivos, la solidaridad se limitó generalmente a los trabajadores registrados. Esta solidaridad *intragrupo* consistía, entre otras cosas, en mejorar las tasas de sustitución para los trabajadores más pobres o en una amplia cobertura de riesgos. A partir de la década de 1980, estos sistemas se enfrentaron con distintos problemas, como baja cobertura de la PEA y los adultos mayores, elevada fragmentación, evasión y mora, desequilibrios financieros, etc., que pusieron en duda la viabilidad del esquema (Mesa-Lago y Ossio, 2013; Damián, 2016).

En los años noventa, al menos diez países de América Latina siguieron el modelo de Chile (1981) y reformaron su sistema previsional como una manera de enfrentar los problemas señalados<sup>58</sup> (Argentina en 1994; Bolivia y México en 1997). Estas reformas estructurales privatizaron total o parcialmente las pensiones públicas de seguridad social, llevando a los sistemas “públicos” de reparto con prestaciones definidas hacia sistemas

---

<sup>58</sup> Tanto Bolivia como México optaron por un modelo “sustitutivo”, cerrando el viejo sistema de reparto para los nuevos trabajadores y sustituyéndolo por cuentas privadas individuales. Argentina optó por un sistema “paralelo”, por el cual el viejo sistema de reparto y beneficio definido se mantuvo como opción al nuevo sistema de capitalización y contribuciones definidas (los trabajadores debían optar entre uno u otro) (Arza, 2009).

privados con cotización definida y capitalización individual (Bertranou *et al.*, 2010; Mesa-Lago, 2013; Becker y Mesa-Lago, 2013).

Sin embargo, el fracaso de dichas reformas se hizo evidente durante la primera mitad de la década de 2000. Cerca de la mitad de los países latinoamericanos y de Europa del Este que reformaron su sistema de pensiones han vuelto al esquema de reparto solidario o han combinado ambos, principalmente debido a la baja cobertura, el elevado costo de transición (como en Argentina y Bolivia), los bajos niveles de pensiones y las excesivas comisiones de las administradoras (privadas) (Damián, 2016). Argentina (2008) y Bolivia (2010) fueron los únicos países en América Latina cuyas contra-reformas reimplantaron el sistema público y de reparto al renacionalizar los fondos de pensiones. En México de hecho se avanzó aún más en la privatización del sistema previsional al reformar el esquema del ISSSTE en 2007 (Bertranou *et al.*, 2010; Becker y Mesa-Lago, 2013; Villagómez, 2015).

Frente al problema de la baja cobertura y la pobreza, los gobiernos de América Latina han implementado distintas estrategias y programas para expandir las pensiones a población de la tercera edad anteriormente excluida y sujeta a vulnerabilidad e inseguridad económica (debido en gran medida a la informalidad y la precariedad laboral). Estos mecanismos consistieron en: la expansión de programas no contributivos existentes (el Bonosol de Bolivia creado en 1997 y extendido en 2008); la creación de nuevos programas no contributivos (México, 2007); o incluso la flexibilización de las condiciones de acceso a los programas contributivos tradicionales (Argentina en 2005, o Brasil entre 2006 y 2008).

Estas políticas se caracterizan por ser mecanismos no *estrictamente* contributivos que desvinculan las prestaciones de la participación en el mercado de trabajo formal, por lo que han sido llamadas pensiones no contributivas o “no convencionales”<sup>59</sup> y en esencia

---

<sup>59</sup> Consideramos que el término “no convencionales” captura mejor la diversidad de estrategias en la región para expandir la cobertura de las pensiones de la tercera edad, principalmente si tomamos en cuenta el caso de Argentina (o Brasil) cuya estrategia no fue la eliminación del carácter contributivo de la previsión social sino su flexibilización. Sin embargo, caracterizaremos conjuntamente a estas estrategias como “pensiones

se tratan de políticas de distribución secundaria del ingreso, principalmente porque están orientadas a atenuar en la vejez las diferencias de ingreso que se originan (u originaron) en el mercado de trabajo a través de la canalización de diferentes recursos fiscales a esta población. Sin embargo, tienen variaciones importantes en su diseño, dependiendo de la definición de la extensión de la cobertura; la definición del nivel de la prestación; el costo fiscal del programa y su financiamiento; los criterios de focalización; la entidad u organismo público administrador; su vinculación con las instituciones tradicionales de seguridad social; etc. (Bertranou *et al.*, 2002).

Así, en este apartado nos concentraremos en los principios distributivos y modelos de solidaridad y equidad que subyacen a la configuración de los programas de pensiones no contributivas. Recuperando la propuesta analítica de Arza (2006, 2009), en este apartado nos proponemos analizar comparativamente las estrategias y programas orientados a la expansión de las pensiones no contributivas en Argentina (Inclusión Previsional), Bolivia (Renta Dignidad) y México (“Programa 65 y más” o Programa Pensión para Adultos Mayores-PAM), explorando en qué medida constituyen modelos diferenciados de inclusión en función de la lógica distributiva y su potencial estratificador. Dicha lógica se refleja en tres dimensiones de la política previsional: la distribución de derechos, de recursos, y de riesgos. Para ello, el análisis empírico de los distintos aspectos financieros y administrativos (cobertura, montos, financiamiento, etc.) nos permitirá entender la lógica distributiva y de integración privilegiada en cada caso.

Como hemos mencionado, la inclusión de diversos grupos sociales en distintos contextos y épocas no se ha desarrollado a través de las mismas estrategias ni en las mismas condiciones. De manera concreta, en los tres casos la incorporación de la población de la tercera edad previamente excluida no se ha dado en los mismos términos. Sin embargo, a pesar de sus limitaciones, estas estrategias no contributivas constituyen esfuerzos de inclusión a través de mecanismos esencialmente distributivos, con expresiones específicas y diversos alcances. Así, y como veremos más adelante, en los tres

---

no contributivas” principalmente por las distintas denominaciones que adquieren en los países de la región y porque en la literatura sobre el tema es el concepto que ha sido más utilizado (ver Bertranou *et al.*, 2002).

casos se ha elevado la cobertura de los adultos mayores tanto en términos relativos (Argentina cubre cerca del 90% y Bolivia a más del 100%) como absolutos (México junto a Brasil cubren más o menos el 50% de los adultos mayores de la región).

Al igual que la política salarial, las estrategias de inclusión desarrolladas en Argentina y Bolivia deben ser entendidas en el contexto del llamado giro a la izquierda en América Latina. En este sentido, la expansión de las pensiones no contributivas obedece en gran medida a la voluntad política de los gobiernos y a la recuperación del rol del Estado en la esfera económica y social y a la responsabilidad colectiva sobre ciertos riesgos sociales. En Bolivia destaca además la fuerte presión social de nuevos y viejos movimientos sociales para defender y aprobar la ley que establecía la Renta Dignidad para adultos mayores (Müller, 2009). Sobre México se ha señalado que la creación de un programa de pensiones no contributivas a nivel nacional obedece en cierta medida a una reacción política frente a la pensión de corte universalista implementada por el gobierno de centro-izquierda en la Ciudad de México desde 2001 (Arza, 2009; Medrano y Berrios, 2013).

#### **4.2.1. De la cobertura universal a la focalización**

Como señalamos, si bien en Argentina, Bolivia y México los sistemas previsionales (y la seguridad social en general) se inclinaron al modelo *bismarckiano*, no lograron una amplia cobertura (con la excepción de Argentina, que desde los 1990 mostró una tendencia a la baja). Así, los que quedaron fuera de este modelo fueron a menudo los trabajadores informales urbanos, los campesinos y las mujeres (que suelen tener trayectorias fragmentadas) (Arza y Chahbenderian, 2014; Di Costa, 2014).

Las reformas de los años noventa en América Latina, que establecieron esquemas privados de capitalización individual, se plantearon como un conjunto de mecanismos e incentivos que, en teoría, aumentaría el número de contribuyentes. Sin embargo, la cobertura previsional continuó siendo baja y desigualmente distribuida. Además, en el contexto de las reformas, con la excepción de Bolivia, ni en Argentina ni en México se prestó atención para incluir a los trabajadores pobres e informales, y en general poco se

hizo para extender las pensiones no contributivas a esta población (Arza, 2009; Damián, 2016). Así, en Argentina la cobertura pasó de cerca del 78% en 1992 al 68% en 2003, en Bolivia de 11.7% en 1994 al 9.7% en 2003, mientras en México los beneficiarios aumentaron de 16.6% en 1992 a 18.7% en 2002 (Tabla 4.3)<sup>60</sup> (Rofman y Oliveri, 2011a: 42, 143; Mesa-Lagos y Ossio, 2013: 111).

Tabla 4.3. Beneficiarios de pensiones contributivas como porcentaje de población de 65+ años

	Argentina	Bolivia (a)	México
1992	75.24		16.66
1994	77.16*		15.72
1996	76.34		17.95
1997	75.19	19.92*	*
1998	73.38		19.88
2000	70.7	16.97	19.03
2002	69.44	14.71	18.7
2004	68.13	15.05	

Fuente: Elaboración propia con datos de Rofman y Oliveri, 2011a.

(a) Se han omitido los datos entre 1992 y 96 debido a que comprenden sólo zonas urbanas.

\* Corresponde al año de la reforma del sistema previsional.

Además, la cobertura previsional contributiva ha tendido a estar desigualmente distribuida entre los diferentes estratos sociales. Por ejemplo, en 2004 en Argentina el 41% de los adultos mayores del primer quintil estaba cubierto, en contraste con el 77% del quintil 5. En Bolivia la distribución era aún más desigual, pues en 2005 sólo el 0.12% de los adultos mayores del primer quintil tenía cobertura, contra el 51.8% del quintil 5, y en México en 2006 sólo el 3.8% pertenecientes al primer quintil tenían una pensión contributiva, en contraste con el 38% del quintil 5 (Ver tabla 4.4) (Rofman y Oliveri, 2011a: 49, 60, 146).

En los tres casos, el surgimiento de los programas no contributivos se debió parcialmente al reconocimiento de los límites del esquema contributivo para incorporar a

<sup>60</sup> Esta disminución en la cobertura se explica, entre otros factores, por el endurecimiento de los parámetros de acceso. En los tres casos se aumentó la edad de jubilación de 60 a 65 años. En Argentina el número mínimo de años de aportes pasó de 20 a 30, y en México de 10 a 26 años (Di Costa, 2014; Damián, 2016).

los beneficios de la previsión social a un mayor número de personas en un contexto de pobreza, inseguridad laboral y elevada informalidad en el mercado de trabajo (MDS, 2010; ANSES, 2013; Escobar, Martínez y Mendizábal, 2013; SEDESOL, 2013). Sin embargo, el principio que guió la distribución de derechos, y por lo tanto el acceso a los beneficios y los términos de inclusión, no fue el mismo en los casos estudiados.

Tabla 4.4. Tasa de cobertura de pensión contributiva para los adultos mayores por quintil de ingreso

	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
<b>Argentina (2004)</b> (a)	41.56	65.97	75.42	80.02	77.65
<b>Bolivia (2005)</b>	0.12	0.12	11.97	25.68	51.89
<b>México (2006)</b>	3.86	15.70	2539	33.56	38.14

Fuente: Elaboración propia con información de Rofman y Oliveri, 2011a.

(a) Para los tres casos se ha tomado el año inmediatamente anterior a la implementación de las distintas políticas de pensiones no contributivas.

En 2007 el Bonosol de Bolivia fue sustituido por la Renta Dignidad de carácter realmente universal, pues eliminaba la restricción de cohorte poblacional, disminuía la edad a 60 años, y seguía siendo no contributiva e independiente de los ingresos. La universalización fue motivada por la pobreza generalizada, los altos costos administrativos y el estigma creado por la prueba de medios (principalmente entre los pueblos indígenas). Entre los motivos políticos estuvo la amplia demanda de la población por re-nacionalizar los recursos naturales y la voluntad del gobierno de redistribuir los ingresos fiscales provenientes de los mismos a la población boliviana (Regalsky, 2006; Chávez y Mokrani, 2007; Monterrey, 2013; Mesa-Lago y Ossio, 2013).

En Argentina, el Plan de Inclusión Previsional iniciado en 2005 permitió a todos los adultos mayores de 65 años que tuvieran un historial incompleto de aportaciones en el sistema contributivo, regularizarse y tener acceso a una jubilación<sup>61</sup>. A diferencia de

<sup>61</sup> Se tomaba como válida una declaración del trabajador indicando que, en los años faltantes, se había desempeñado como trabajador autónomo (aunque no se realizaba verificación alguna). El ejemplo típico de estos beneficiarios corresponde a las mujeres que, habiéndose dedicado a las tareas domésticas durante su

moratorias anteriores, en este caso la deuda se descontaba mensualmente de la prestación, mientras que anteriormente la deuda debía ser saldada en su totalidad para poder recibir el beneficio (Rofman y Oliveri, 2011b; Di Costa, 2014). En este sentido, el Plan actuó en la práctica como una política de corte universal pero de esencia contributiva. Su universalidad estaba dada por la ausencia de prueba de medios y por establecer las facilidades de pago, que en efecto incrementaron la cobertura a grupos excluidos<sup>62</sup>. Sin embargo, la lógica contributiva siguió presente, no *ex ante* sino *ex post*, en tanto la deuda es saldada mientras se percibe la prestación (Cardozo, 2011; Almonacid, 2013; Rofman y Apella, 2013; Alonso y Di Costa, 2015).

Desde su creación en 2007, el Programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) de México focalizó a la población de 70 años y más que vivía en hogares beneficiarios del Oportunidades (ahora Prospera) en las localidades de menos de 5 mil habitantes. En los años siguientes la cobertura fue ampliándose a localidades de mayor tamaño, y en 2012 se implementa la cobertura nacional, pero incorporando el criterio de que los beneficiarios no deben recibir ingresos por concepto de jubilación o pensión de tipo contributivo (o que ésta sea menor a 1,092 pesos), además en 2013 la edad mínima bajó a 65 años. Sin embargo, en los hechos las reglas de operación del programa dan prioridad a los beneficiarios de la Cruzada Nacional contra el Hambre y del Prospera (SEDESOL, 2015; Ortiz, 2015; Damián, 2016). Así, a diferencia de los programas de Argentina y Bolivia, el PAM es focalizado, pues establece una prueba de ingresos para la elegibilidad de los beneficiarios y en los hechos se da prioridad a grupos de mayor vulnerabilidad (ya focalizados por otros programas sociales).

Más allá de las diferencias en los criterios de acceso a los beneficios (Tabla 4.5), en los tres casos se ha observado una considerable ampliación de la cobertura de la

---

vida activa, debían definirse como trabajadoras independientes para acceder al beneficio (Rofman y Oliveri, 2011b; Rofman y Apella, 2013).

<sup>62</sup> Sin embargo, el Plan sólo es válido para una cohorte, pues sólo los aportes anteriores a 1993 pueden ser regularizados. Sin embargo, en 2014 se creó la Nueva Moratoria (mediante la Ley 26.970) con la cual podrían regularizarse los aportes anteriores a diciembre de 2003 y posteriores a 1993. De cualquier manera, “la universalidad” declarada de las jubilaciones por el Plan sólo adquiere todo su sentido de manera coyuntural, cada vez que se crea una nueva moratoria, y a parir de allí gradualmente se va extinguiendo la posibilidad de usarla hasta la creación de una nueva, si es que se crea (Rofman y Apella, 2013).

población adulta mayor. Así, el Plan de Inclusión Previsional cubre al 57% de los adultos de 65 años o más, la Renta Dignidad ha permitido cubrir al 100% de los adultos mayores de 60 años, mientras en México el Programa Pensión para Adultos Mayores cubre a cerca del 54% de los adultos de 65 o más (Oliveri, 2016; INEGI, 2010).

Por la naturaleza no contributiva o parcialmente contributiva de estos programas, los grupos de menores ingresos, informales y mujeres fueron los más beneficiados. En Argentina las principales beneficiarias del Plan de Inclusión fueron las mujeres, que representan el 75% de los beneficiarios<sup>63</sup>, las personas menores de 70 años (incremento de 32 puntos porcentuales –p.p.–), las personas con bajo nivel educativo (aumento de 27 p.p.) y las personas ubicadas en el primer quintil de ingreso (incremento de 47 p.p.) (Di Costa, 2014; Alonso y Di Costa, 2015). En Bolivia, cerca del 57% de los beneficiarios son pobres, y de ellos el 79% vive en zonas rurales. Del total de beneficiarios, el 84% nunca había recibido una pensión y el 54% son mujeres (UAPE, 2010; 2012). En el caso de México, Damián (2016: 165-166) destaca que cerca del 90% de los beneficiarios del PAM son pobres, con un sesgo favorable a los considerados indigentes (38.9% del total de beneficiarios). Además, cerca del 60% de los beneficiarios son mujeres, lo que contrasta con su situación en el esquema contributivo (donde sólo son el 36.5%).

---

<sup>63</sup> De hecho, extraoficialmente y para uso mediático el Plan de Inclusión Previsional fue conocido como moratoria y “Jubilación de Amas de Casa” (MDS, 2010).

Tabla 4.5. Criterios de acceso de las pensiones no contributivas en Argentina, Bolivia y México

	<b>Argentina (Plan de Inclusión Previsional)</b>	<b>Bolivia (Renta Dignidad)</b>	<b>México (Programa 65 y más)</b>
<b>Edad jubilatoria</b>	65 (Hombres) y 60 (Mujeres)	60 (H y M)	65 (H y M)
<b>Requisito contributivo</b>	Sí (contribuciones <i>ex post</i> )	No	No
<b>Importancia de la trayectoria laboral</b>	Sí (se debe declarar haberse desempeñado como autónomo)	No	No
<b>Focalización por ingresos</b>	No	No	Sí (ingresos menores a 1,092 pesos – Línea de Bienestar Mínimo)
<b>Limitación por cohorte</b>	Sí (regularización de aportes anteriores a 1993 y anteriores a 2003)	No	No
<b>Principio de distribución de derechos</b>	<b>Contributivo</b>	<b>Ciudadanía</b>	<b>Necesidad</b>

Fuente: Elaboración propia

#### 4.2.2. Montos: de la inclusión de subsistencia al consumo como inclusión

En el caso de Argentina, desde los años noventa los montos de los beneficios del sistema previsional no recibieron ajustes, de hecho, la crisis de la convertibilidad en 2001 provocó una abrupta caída de su poder adquisitivo. Después de la crisis y durante el gobierno de Néstor Kirchner la jubilación mínima aumentó nominalmente un 250% (mientras que los beneficios promedio lo hicieron en un 97%) y en términos reales un 80% entre 2003 y 2007 (Anses, 2013; Calabria y Calero, 2012; Di Costa, 2014). A partir del Plan de Inclusión en 2005 los nuevos beneficiarios (en su mayoría con una jubilación mínima) se beneficiarían de dichos incrementos, lo que permitió disminuir la vinculación entre aportes y beneficios y llevaron “al sistema a una situación cercana a la de un beneficio uniforme para todos los participantes” (Rofman y Oliveri, 2011b: 15), de tal forma que en

2007 la jubilación mínima era ya el 80% de la jubilación promedio<sup>64</sup>. Además, desde 2006 todas las prestaciones fueron incrementadas, y en 2008 se establecen por ley dos aumentos por año para toda la escala de beneficios (Di costa, 2014: 96).

En Bolivia, los montos ofrecidos por los programas de pensiones no contributivas han sido en general bastante modestos. La Renta Dignidad incrementó los beneficios en un 27% en 2008 y en un 35% en 2013, en comparación con las pensiones anteriores (Mesa-Lago y Ossio, 2013; Mesa-Lago, 2013; Müller, 2009). Si bien es universal, los beneficios para quienes perciben una pensión contributiva son sólo el 75% de los beneficios que reciben quienes no tienen otro ingreso, lo que opera como un mecanismo de focalización hacia la población adulta mayor más pobre (Müller, 2009). Si bien los beneficios siguen siendo muy bajos, ya que representan sólo el 10.8% de la pensión contributiva promedio, constituyen la única fuente de ingresos para la mitad de los adultos mayores pobres (Mesa-Lago, 2013).

Al igual que en Bolivia, el monto de los beneficios del Programa Pensión para Adultos Mayores de México (PAM) es muy bajo, y no sufrieron cambios durante seis años (siendo la suma promedio mensual de US\$39). A diferencia de Argentina y Bolivia, en México los aumentos de estos beneficios fueron mínimos (al igual que los salarios) y en 2014 el beneficio de la PAM sólo era el 9.5% del promedio de las pensiones contributivas (Damián, 2016). Por otra parte, la inamovilidad de los montos aunada a la depreciación del peso frente al dólar han hecho que su valor en dólares sea incluso menor en 2015 que el de la Renta Dignidad de Bolivia, y sea una novena parte de la pensión mínima de Argentina (Tabla 4.6).

A pesar de que estos programas son un esfuerzo por incluir a la población anteriormente excluida de los esquemas de pensiones contributivas, los montos de los beneficios otorgados en Bolivia y México siguen siendo inferiores a la línea de pobreza extrema de 2.5 dólares por día a paridad de poder adquisitivo, mientras en Argentina son superiores a la línea de pobreza moderada. Esto se debe en gran medida a que las

---

<sup>64</sup> En 2002 la jubilación mínima representaba el 40% de la jubilación media.

pensiones no contributivas a menudo se orientan a prevenir la pobreza (aunque en los casos de Bolivia y México se encuentran incluso debajo de la línea de indigencia) y no a sustituir los ingresos o mantener un nivel de consumo previo (como en Argentina) (Di Costa, 2014; Oliveri, 2016). De los tres casos, Argentina es el que mejor sustituye al salario, por lo que cerca del 85% de los adultos mayores pueden retirarse del mercado de trabajo, en contraste de Bolivia y México donde cerca del 50% y 37%, respectivamente, complementa sus ingresos mediante su participación laboral (Oliveri, 2016; Damián, 2016).

Tabla 4.6. Valor del beneficio no contributivo mensual en Argentina, Bolivia y México (en dólares).

	Argentina	Bolivia	México
<b>2005</b>	\$131	\$19	
<b>2006</b>	\$154	\$19	
<b>2007</b>	\$195	\$20	\$46
<b>2008</b>	\$208	\$22	\$37
<b>2009</b>	\$226	\$29	\$38
<b>2010</b>	\$276	\$29	\$40
<b>2011</b>	\$356	\$29	\$36
<b>2012</b>	\$386	\$29	\$38
<b>2013</b>	\$379	\$36	\$40
<b>2014</b>	\$376	\$36	\$39
<b>2015</b>	\$297	\$36	\$34

Fuente: Elaboración propia con información de Arza y Chahbenderian (2014) para Argentina y Bolivia, actualizada y ampliada a partir de reglas de operación e informes de las distintas dependencias nacionales (incluido México).

Nota: En los tres casos se tomó el valor del beneficio y el tipo de cambio a diciembre de cada año. Las variaciones en el caso de México se deben a la fluctuación del tipo de cambio.

Por último, debe destacarse que aun siendo uno de los países más pobres de América Latina, Bolivia tiene la única pensión de corte universalista de la región y otorga un beneficio mayor al de México, tanto como porcentaje de la pensión contributiva promedio, a paridad de poder de compra o como porcentaje del PIB per cápita (Ver Tabla 4.7). El caso de Argentina es relevante porque la determinación de los beneficios no sólo considera los efectos redistributivos sino también los efectos sobre la demanda agregada.

Si bien el Plan de Inclusión se orientó en una primera etapa a aumentar la cobertura (y por tanto la masa de consumidores), la recuperación de los beneficios elevó la capacidad de consumo. En este sentido, la política salarial y las transferencias son funcionales a un proyecto económico impulsado por el mercado interno, a diferencia del caso mexicano (orientado al mercado externo) o el boliviano (en cierta medida centrado en la exportación de bienes primarios).

Tabla 4.7. Indicadores cuantitativos de los beneficios no contributivos.

	<b>Argentina (Inclusión Previsional)</b>	<b>Bolivia (Renta Dignidad)</b>	<b>México (Programa 65 y más)</b>
Incremento nominal acumulado 2007-2015	629%	67%	16%
Incremento del valor en dólares 2007-2015	52%	80%	-26%
Como % de pensión contributiva promedio (2015)	75%	10.8%	9.5%
En dólares a paridad de poder adquisitivo (2012) /por día	\$13.4	\$2.7	\$1.07
Como % del PIB per cápita (2012)	34.9%	13.4%	4.6%
Como % del salario mínimo (2012)	76%	20%	37.9%

Fuente: Elaboración propia y actualizada con información de Oliveri (2016: 132).

#### **4.2.3. Las fuentes de financiamiento como responsabilidad colectiva o responsabilidad individual**

Previo a las reformas que implantaron esquemas de corte más individualista en los años noventa, los sistemas previsionales ya presentaban déficits financieros que eran cubiertos tanto por los afiliados como por la población en general. Las reformas neoliberales no solucionaron este problema, y de hecho, en los casos de Argentina y Bolivia los costos de

transición fueron muy elevados, teniendo que ser cubiertos a partir de impuestos generales (Mesa-Lago y Ossio, 2013; Damián, 2016).

En general, los programas de pensiones no contributivas son una forma de distribuir los riesgos entre aquellos que por distintas razones no pudieron contribuir (o no lo hicieron de forma suficiente) y aquellos en una mejor posición en el mercado de trabajo durante su vida activa. Estos esquemas asumen formas diferenciadas de financiamiento, que suponen distintos modelos de solidaridad y de distribución del riesgo. Algunos lo hacen *principalmente* a través de impuestos generales (como en México), a partir de impuestos específicos (como en Bolivia) o a partir del mismo fondo del esquema contributivo (como en Argentina) (Müller, 2009; Di Costa, 2014; FIAP, 2011).

En Argentina, desde hace más de tres décadas el sistema contributivo no ha logrado autofinanciarse, por lo que ha recurrido en gran medida a impuestos generales (Di Costa, 2014; ANSES, 2013). Sin embargo, a partir de la etapa que inicia en 2003 se establece un quiebre con dicha pauta de distribución del riesgo. En primer lugar, se produce una expansión de la cobertura mediante el Plan de Inclusión Previsional en 2005, que permitió la incorporación de adultos mayores que durante su etapa activa fueron informales, desempleados, o amas de casa. Además, se produjo la nacionalización de las cuentas individuales y la eliminación del sistema previsional privado, lo que supuso volver al régimen de reparto y de administración pública<sup>65</sup> (Arza, 2009; Busquets y Pose, 2016). Esto último se orientó a restablecer el pacto intergeneracional en el que los trabajadores activos contribuyen al mantenimiento del sistema y a financiar los beneficios de los pasivos. Por otro lado, se procuró recomponer la solidaridad intrageneracional a través del parcial aplanamiento de las jubilaciones, orientado a “atenuar en la edad pasiva las diferencias de ingresos existentes entre los trabajadores activos” (ANSES, 2013: 67).

Desde 2008 la Renta Dignidad se financia en gran medida a través de fondos específicos provenientes de la renta de hidrocarburos, en el contexto del proyecto de

---

<sup>65</sup> El sistema formalmente continuó teniendo dos pilares, uno financiado por contribuciones patronales (destinado a pagar la jubilación mínima) y otro financiado por aportes personales (destinado a pagar una jubilación proporcional) (Rofman y Oliberi, 2011).

renacionalización emprendido por el presidente Morales. El hecho de que la Renta Dignidad se financie a partir de recursos destinados originalmente a la educación, salud, infraestructura y en general al “desarrollo productivo”, implica un importante cambio en la perspectiva del gobierno en términos de justicia social y de inclusión de los adultos mayores. Además, en 2010 Bolivia se convirtió en el segundo país en la región en renacionalizar los fondos individuales y privados, y reinstaló el sistema público de reparto con carácter más solidario (Busquets y Pose, 2016; Oliveri, 2016; Mesa-Lago y Ossio, 2013).

En México el sistema previsional contributivo depende, crecientemente, de recursos provenientes del gobierno federal (hasta el 8% del presupuesto anual). Sin embargo, dado que apenas el 28% de la población adulta mayor cuenta con una pensión contributiva, se reproduce el patrón de distribución esencialmente regresivo en el que una porción significativa de la población financia a un pequeño sector ya cubierto. En el caso del Programa PAM, su financiamiento es a través de recursos federales y de impuestos de afectación general, que en el contexto de América Latina han demostrado tener un efecto regresivo en la distribución del ingreso (Di Costa, 2014). A contracorriente de Argentina y Bolivia, México agudizó el desmantelamiento del esquema público de reparto al establecer la capitalización total y cuentas individuales en el ISSSTE en 2007, por lo que el sistema previsional en su conjunto ha avanzado y profundizado la individualización del riesgo.

Estos programas no sólo difieren en las fuentes principales de financiamiento (Tabla 4.8) y el modelo de solidaridad subyacente, también en la cuantía de los recursos que les son destinados. Para el caso de Argentina, se estima que los beneficios otorgados por el Plan de Inclusión Previsional involucraron un gasto de alrededor del 2.43% del PIB en 2012, mientras en Bolivia la Renta Dignidad representó cerca del 0.98% y en México fue de 0.13% (Arza y Chahbenderian, 2014; Oliveri, 2016). Esto evidencia que México es el país que menos destina, como porcentaje del PIB, a las pensiones no contributivas, lo que contrasta fuertemente con Argentina y Bolivia cuyo presupuesto es 18.5 y 7.5 veces mayor, respectivamente (ver Tabla 4.9).

Tabla 4.8. Características y financiamiento de los programas de pensiones no contributivas

	<b>Argentina (Inclusión Previsional)</b>	<b>Bolivia (Renta Dignidad)</b>	<b>México (Programa 65 y más)</b>
<b>Fuente principal de financiamiento</b>	Fondo de Garantía de Sustentabilidad del esquema contributivo (47%) Impuestos con afectación específica (53%)	Impuesto Directo a los Hidrocarburos (30%)	Recursos federales/impuestos de afectación general (100%)
<b>Integración con el sistema contributivo</b>	Sí (reforma 2008)	Parcialmente (reforma 2010)	No
<b>Renacionalización de fondos individuales</b>	Sí (reforma 2008)	Sí (reforma 2010)	No (se profundiza el esquema de cuentas individuales)

Fuente: elaboración propia

Esto muestra las distintas prioridades de los gobiernos y las obligaciones que se plantean con la población previamente excluida de la seguridad social tradicional, como los pobres, desempleados, mujeres y trabajadores con trayectorias fragmentadas. Además, da cuenta de hasta dónde existe voluntad política para establecer esquemas previsionales más solidarios, o si, por el contrario, se promueven esquemas individualistas no solidarios, a fin de evitar lo que consideran como distorsiones y “desincentivos” en los mercados laborales (como en el caso de México).

En Argentina, Bolivia y México, como vimos en este apartado, se siguieron distintas estrategias diferenciadas para expandir la cobertura de las pensiones a los adultos mayores. El análisis nos ha permitido apreciar que estos programas difieren tanto en los principios que los guían como en su impacto distributivo y las formas de integración que promueven. En este sentido, la magnitud y extensión de la distribución a través de estos mecanismos ilustra que la inclusión social asume distintas modalidades y se da bajo distintos términos, y en algunos casos como México, la incorporación se da de manera desigual, segmentada y estratificada (como veremos más ampliamente en el Capítulo 6).

Tabla 4.9. Gasto público estimado en programas de pensiones no contributivas como porcentaje del PIB 2007-2014.

	Argentina (Inclusión Previsional)	Bolivia (Renta Dignidad)	México (Programa 65 y más)
2007	0,52	0,91	0,06
2008	1,16	1,1	0,09
2009	1,85	1,39	0,12
2010	1,94	1,27	0,11
2011	2,03	1,08	0,10
2012	2,43	0,98	0,13
2013		1,19	0,18
2014			0,27

Fuente: Elaboración propia y actualizado a partir de Arza y Chahbenderian (2014).

Lo anterior nos conduce a cuestionar el argumento de que existen escasas diferencias entre las políticas sociales de los gobiernos de derecha e izquierda en América Latina. Por el contrario, cuando analizamos las pensiones no contributivas, se evidencian distintas modalidades y términos de incorporación de los adultos mayores no asegurados. Las implicaciones distributivas no son similares si en un caso se establece el beneficio previsional como un derecho *universal* exigible y en otro no, en la medida que dicha configuración no sólo determina la magnitud del presupuesto asignado sino la garantía de continuidad del programa o estrategia. En Bolivia, donde la Renta Dignidad se ha establecido como un derecho, el gobierno realiza un esfuerzo mayor en términos presupuestarios en comparación de México para financiar su programa, aun siendo uno de los países más pobres de la región.

#### **4.3. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS (PTC): LA INCLUSIÓN-EXCLUSIÓN EN NOMBRE DE LOS POBRES**

En este apartado nos interesa analizar cómo la cobertura de los PTC, sus montos, condicionalidades y financiamiento ilustran la función que cumplen (complementario o compensatorio) en el sistema de protección social de los países analizados, explorando los

términos y alcances de la inclusión social que promueven. Consideramos que en los casos de Argentina y Bolivia los PTC reconocen características propias que no están presentes en otros programas de este tipo. En general, ilustran distintos esfuerzos bajo una estructura común de integración de diversos grupos sociales, como los pobres extremos, hogares con desempleo, informales, etc.

Ahora bien, como señalamos, previo a las reformas de los años noventa la seguridad social en la región respondió a un modelo conservador cuya cobertura se restringió a los trabajadores formales, mientras que combinaba formas de protección social para los trabajadores informales basadas principalmente en las familias y en el mercado de trabajo. Es por esta razón que los regímenes de bienestar en América Latina han sido caracterizados como truncos o duales y como conservadores-informales (Barrientos, 2009; Bastagli, 2009).

La crisis de los 80 evidenció las falencias de esta configuración incluso para proporcionar una red básica de protección. Ante el aumento de la pobreza en la región (que pasó de 41% en 1980 a 48% en 1990) y la introducción de las reformas neoliberales, los gobiernos respondieron a través de la implementación de “nuevas redes de seguridad”, intervenciones directamente orientadas a atender a los grupos de más bajos ingresos (programas alimentarios, fondos sociales, de empleo temporal, etc.). Básicamente de lo que se trató fue del inicio de la transición del esquema conservador-informal hacia un esquema liberal-informal<sup>66</sup> en materia de protección social en el contexto del cambio o consolidación hacia una política económica más favorable al mercado (Bastagli, 2009; Sepúlveda, 2009; Zibecchi, 2008; Lavinás, 2014).

A mediados de los noventa la respuesta de algunos gobiernos de América Latina, como México y Brasil, fue la introducción de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) que ganaron rápida popularidad y adopción, de tal forma que una

---

<sup>66</sup> Aunque con variaciones, las reformas de los regímenes de bienestar y de los mercados de trabajo en los distintos países de América Latina impulsaron de facto el dismantelamiento de la protección vinculada al empleo, remplazando la seguridad social con planes individuales de seguros de salud provistos por aseguradoras privadas. Así, mientras el componente de “conservador” de la política social se desvanecía, la configuración emergente fue caracterizada como “liberal-informal” (Barrientos, 2009).

década después “virtualmente todos los países de la región” contaban con uno de estos programas (Serravalle, 2013; Lavinias, 2014; Hevia, 2016). Como su nombre lo indica, estos programas brindan beneficios monetarios a familias pobres con la condición de cumplir y demostrar la asistencia de los niños a la escuela y/o a los centros de salud, por lo que si bien algunos tienen el objetivo de reducir la pobreza en el corto plazo, lo que esencialmente buscan es evitar su reproducción intergeneracional (Minujín *et al.*, 2007; Cecchini y Martínez, 2011).

Estas políticas parecen asociarse a un patrón de inclusión social en el que se debilita el discurso de derechos. En primer lugar, el vínculo entre prestaciones, selectividad y condicionalidades ha desvanecido la idea de derechos universales a servicios públicos desmercantilizados. En efecto, los PTC evidencian el abandono de políticas de pretensión universalista con carácter más permanente, puesto que han establecido instituciones paralelas a las existentes para su administración y ejecución. Mientras, gobiernos de distintas orientaciones políticas han proclamado la incapacidad de afrontar sistemas universales de asistencia social (Bastagli, 2009; McGuire, 2013; Lavinias, 2014).

La centralidad de los PTC como “la” política social por excelencia ha generado que distintos programas orientados a asegurar otros derechos queden desprotegidos o marginalizados. En otras palabras, el surgimiento y amplia adopción de los PTC tuvo su correlato en la contracción de la protección social en nombre de los pobres<sup>67</sup> y la desprotección en términos de derechos sociales de otras franjas de la población (por no ser considerados como “pobres”) en el contexto de un cambio más amplio en el carácter de la protección social hacia un modelo de corte más residual (Lavinias, 2014; Hevia, 2016). En segundo lugar, si bien los PTC se han convertido en el pilar del sistema de protección social en distintos países de la región, la centralidad que adquieren en cada contexto

---

<sup>67</sup> Debido a los distintos recortes y planes de ajuste estructural promovidos por organismos como el FMI, el reducido gasto social pasaría, en gran medida, a centrarse en atender a los grupos de más bajos ingresos y vulnerables como un forma de mejorar la eficiencia del gasto. Por otro lado, se argumentó que las antiguas políticas de corte universal tenían marcados efectos regresivos y falta de equidad, además de representar una mayor carga fiscal (Hevia, 2016).

nacional depende de las prioridades políticas y de inversión social, así como de la función que cumple en el esquema más amplio de protección social y de la estrategia de desarrollo (como señalamos al principio de este capítulo) (Gasparini y Cruces, 2010; Cecchini y Martínez, 2011).

En tercer lugar, los PTC cubren, en diferente magnitud, a poblaciones tradicionalmente excluidas de la política social en la región debido a su desconexión del mercado formal de trabajo y del esquema contributivo de protección social. Si bien en algunos países la cobertura de estos programas ha sido limitada, tanto en Argentina, Bolivia y México éstos se han caracterizado por una amplia expansión (Bastagli, 2009; Cecchini y Martínez, 2011). Finalmente, los PTC son mecanismos de distribución de recursos a familias pobres cuyos ingresos no son suficientes para acceder a ciertos bienes o servicios considerados necesarios. A diferencia de programas de subsidios generales previos a los años noventa, los PTC subsidian la demanda de estas familias, y actúan como políticas de distribución secundaria que ilustran las decisiones de los gobiernos sobre cómo se distribuye el ingreso y los derechos al consumo. Más allá de sus limitaciones, estas políticas han sido relativamente efectivas al proveer un ingreso no contributivo a familias pobres y en extrema pobreza, especialmente a las que cuentan con niños en edad escolar (Rofman, 2010; Cecchini y Martínez, 2011; Orihuela y Daga, 2012).

Si bien los programas de transferencias condicionadas a los que hacemos referencia -Asignación Universal por Hijo, en Argentina; Bono Juancito Pinto en Bolivia, y Prosera- Oportunidades en México- comparten características básicas que los definen como tales, en la práctica difieren de manera considerable en aspectos como las prestaciones que ofrecen, cobertura, vinculación institucional y nivel de inversión comprometido, sus funciones dentro del sistema más amplio de protección social y los objetivos que buscan alcanzar. Aunque el Prospera Oportunidades ha sido considerado paradigmático de los PTC, tanto la AUH y el BJP reconocen características propias que no suelen estar presentes en programas de este tipo. En ambos casos se ha observado que los PTC han sido reapropiados y traducido sobre la base de las propias necesidades sociales, económicas y políticas así como de su trayectoria, estructura y capacidad

institucional, lo que parecieran evidenciar una preocupación diferenciada por la inclusión social y el desarrollo institucional a largo plazo (Bastagli, 2009; Lo Vuolo, 2009; Cecchini y Madariaga, 2010; Serravalle, 2013; Lavinás, 2014).

Como señalamos previamente, mientras que en Argentina y Bolivia, durante el período analizado, las políticas de transferencias desempeñaron un papel complementario a la política económica y a una estrategia de desarrollo fincada en el mercado interno, en México han sido consideradas como un instrumento compensatorio de una “política económica generadora de pobres” (Bayón, 2009; Hevia, 2016: 34; Barajas, 2016: 117).

De los tres PTC analizados, la Asignación Universal por Hijo señala de manera explícita que ésta no es la única vía para la reducción de la pobreza<sup>68</sup>, siendo su objetivo atender la situación de aquellos menores pertenecientes a hogares que no se encuentran amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares (los hijos de los informales y desempleados) (Anses, 2013). El Bono Juancito Pinto de Bolivia también es limitado en sus objetivos con respecto a la disminución de la pobreza, pues busca incentivar sólo la matrícula, permanencia y culminación del año escolar en los niños y jóvenes beneficiados (Decreto Supremo No 28899, 2006). En el caso de México, el Programa Prospera dejó de lado la pretensión de “contribuir a la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza” planteada inicialmente en el programa Oportunidades y pasó a centrarse en potenciar las capacidades y bienestar de las familias en pobreza extrema a través del acceso a servicios de salud y educación. Sin embargo, en la práctica los objetivos del Prospera se amplían aún más al perfilarse como una estructura de coordinación de toda la oferta institucional para los pobres (Barajas, 2016).

Así, mientras que en Argentina y Bolivia se ha considerado que la disminución de la pobreza está relacionada con otros aspectos como el crecimiento económico, la generación empleo, subvenciones progresivas, los incrementos salariales, etc., en México, la política social de carácter asistencialista constituyó eje central de la intervención estatal

---

<sup>68</sup> De manera explícita se señala que la Asignación Universal por Hijo “no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios y no puede ubicarse allí toda la expectativa social, aunque resultará, confiamos, un paliativo importante. Queremos evitar entonces el riesgo de depositar la ilusión de que con una sola medida se puede terminar con la pobreza” (Anses, 2013: 213).

en materia de desigualdad y pobreza, desvinculada de las políticas salariales y de empleo, y como mecanismo de compensación de la política económica.

Estos objetivos diversos, así como la función que cumplen los PTC en el sistema más amplio de protección social y en la estrategia de desarrollo (complementario o compensatorio), se expresan en los perfiles de estos programas en términos de cobertura, el montos-condicionalidades y el gasto comprometido, aspectos que analizaremos a continuación.

#### **4.3.1 Cobertura: el dilema de la protección social**

Como hemos señalado, la mayoría de los PTC encarnan el *principio de selectividad* al dirigirse a los pobres como categoría central de su intervención. Si bien algunos casos son más selectivos y se dirigen a segmentos muy delimitados de la población, como a subgrupos en pobreza extrema (México y Chile), en otros países (Ecuador, Argentina y Bolivia) se ha privilegiado el *universalismo*, entendido como el objetivo de alcanzar a todos aquellos grupos excluidos (o definidos como tales) y establecer un mínimo común de beneficios a nivel nacional (Bastagli, 2009; Pautassi *et al.*, 2013; Lavinás, 2014).

México es ilustrativo del principio de selectividad y de focalización de los programas sociales bajo el supuesto de que es la mejor estrategia de asignación del gasto social. En efecto, el Programa Oportunidades-Prospera cuenta con uno de los métodos de selección de beneficiarios más sofisticados de la región, y cubre a más de 6 millones de familias (2015), que representa el 25% de la población total y 63% de la población en pobreza, por lo que es, después de Bolsa Familia de Brasil, el segundo PTC más grande en términos de su cobertura absoluta (Bastagli, 2009; Cecchini y Martínez, 2011; Dávila, 2016; SEDESOL, 2015).

En contraste, la Asignación Universal por Hijo (AUH) y el Bono Juancito Pinto (BJP) no están expresamente dirigidos a familias pobres (Tabla 4.10). En el caso de Argentina, la AUH está destinada a todos los niños y adolescentes menores de 18 años que no cuenten con otra asignación familiar y cuyo padre (o madre) se encuentre desocupado o se desempeñe en la economía informal. En el Bolivia, el BJP está dirigido a todos los alumnos

de escuelas primarias, secundarias y medio-superior públicas. Ambos programas lograron un avance progresivo hasta extender su cobertura a prácticamente todos los posibles beneficiarios (como se puede ver en la Tabla 4.11), de tal forma que la AUH y el BJP cubren a cerca del 8.3% y 18.7% de la población total y al 46% y 36% de la población en pobreza, respectivamente<sup>69</sup> (Lo Voulo, 2010b; Cecchini y Martínez, 2011; Pacajes, 2014; Lavinas, 2014).

Tabla 4.10. Criterios de acceso al programa de transferencias en Argentina, Bolivia y México

	<b>Asignación Universal por Hijo</b>	<b>Bono Juancito Pinto</b>	<b>Oportunidades-Prospera</b>
<b>Población objetivo</b>	Todos los niños y adolescentes cuyos padres/madres sean trabajadores informales o desempleados	Todos los alumnos de los doce grados de escuelas públicas (primaria, secundaria y bachillerato)	Hogares con un ingreso per cápita estimado menor a la línea de bienestar mínimo
<b>Edad de los beneficiarios</b>	0 a 18 años	6 a 18 años	0 a 22 años
<b>Focalización por ingreso</b>	Sí (salario mínimo, no operativo en la práctica)	No	Sí (Línea de Bienestar Mínimo)
<b>Criterio de focalización</b>	Categorial	Categorial	Ingresos
<b>Principio de cobertura</b>	Universalidad (en la práctica)	Universalidad	Selectividad

Fuente: Elaboración propia

A diferencia de México, la AUH y el BJP tienen la *pretensión* de universalizar los beneficios con base en criterios de elegibilidad que corresponden a categorías etarias o laborales y no a una línea de pobreza, lo que tiene amplias repercusiones en términos del reconocimiento de derechos a amplios sectores de la población. En el caso de la AUH, los trabajadores informales y desempleados se convirtieron en sujetos de derechos, al igual que los trabajadores formales. En Bolivia, la universalización del beneficio implicó, en los

<sup>69</sup> Se ha estimado que la AUH en conjunto con el sistema de Asignaciones Familiares llegaría a cubrir al 98% de los niños y adolescentes menores de 18 años, mientras el BJP llegaría a cerca del 63% de niños entre 6 y 18 años (Pacajes, 2014; Bertranou, 2010).

hechos, el reconocimiento del derecho a la educación pública y “no a un beneficio público temporal” (Lo Vuolo, 2010; McGuire, 2013; Perczyk, 2014).

Tabla 4.11. Cobertura de los Programas de Transferencias Condicionadas

<b>Año</b>	<b>Asignación Universal por Hijo (niños beneficiarios)</b>	<b>Bono Juancito Pinto (niños beneficiarios)</b>	<b>Oportunidades-Prospera (familias beneficiarias)</b>
<b>2007*</b>	1,250,000	1,322,000	5,000,000
<b>2008*</b>	1,300,000	1,678,000	5,049,000
<b>2009</b>	2,500,000	1,671,000	5,209,300
<b>2010</b>	3,513,000	1,648,000	5,819,000
<b>2011</b>	3,591,000	1,688,000	5,827,300
<b>2012</b>	3,540,000	1,838,000	5,845,100
<b>2013</b>	3,355,019	1,887,625	5,922,000

Fuente: Elaboración propia con información de Barajas (2016: 109) para México, Pacajes (2014: 51) para Bolivia y Díaz (2012: 19) para Argentina.

\*Corresponden al conjunto de beneficiarios de los programas “Familias por la Inclusión Social”, “Programa Jefes de Hogar” y del “Programa de Empleo Comunitario” que en 2009 son integrados a la AUH.

Mientras que en Bolivia la universalización del beneficio del BJP se relacionó con el costo asociado a los métodos de focalización y por el carácter generalizado de la pobreza, en Argentina la universalización de las asignaciones familiares obedeció al reconocimiento de la persistencia de la informalidad laboral. Por el contrario, en México la universalización de los programas sociales se considera una relación costo efectividad “poco razonable” y un resabio del antiguo régimen posrevolucionario (Cecchini y Martínez, 2011; McGuire, 2013; Pautassi *et al.*, 2013; Hevia, 2016).

El carácter universal de la AUH permitió acceder al beneficio a más de 1 millón 800 mil niños y adolescentes que estaban excluidos de todo sistema de protección social. Además, la inoperancia en la práctica del criterio de un ingreso inferior al salario mínimo permitió que cerca del 39% de los niños y adolescentes beneficiarios fueran “no pobres” (Gasparini y Cruces, 2010; Roca, 2010; Lozano, 2010). En Bolivia, la universalidad del programa ha permitido evitar los errores de exclusión; sólo el 3.1% de la población escolar

en situación de pobreza está excluida, mientras aproximadamente un 26% de la población no pobre estaría recibiendo el beneficio (Marco, 2012).

En contraste, en México la hiperfocalización del Oportunidades-Prospera ha contribuido a aumentar los errores de exclusión o subcobertura de hogares en pobreza, por lo que no se llega al total de su población objetivo. Por ejemplo, en 2014 cerca del 10% de la población objetivo quedó fuera del programa, mientras del total de hogares beneficiarios apenas un 6.7% son no pobres (Araujo y Suárez, 2013). Esto evidencia una mayor preocupación por evitar fugas de recursos hacia los “no pobres” que por la exclusión de los pobres que quedan afuera del programa. Al igual que en las pensiones no contributivas, se busca reforzar la idea de que la ayuda está dirigida *sólo* a aquellos que no son capaces de superar su condición de pobreza *por sí mismos* mediante su participación en el mercado de trabajo.

### **3.3.2 Montos y condicionalidades: garantizar un ingreso o actuar como incentivo**

Una segunda distinción de los PTC emerge de la función que pretenden desempeñar la transferencia, es decir si se orientan a aumentar el ingreso actual de los beneficiarios o actuar como un incentivo para la inversión en capital humano. En el caso del Oportunidades-Prospera existe una compleja estructura de beneficios asociada a distintas condicionalidades en materia de salud y educación y cuyos montos dependen de las características familiares e individuales (menores de 9 años, integrantes en edad escolar, sexo de los beneficiarios, grado escolar, zona en la que habitan –rural o urbana-, etc.), por lo que cuenta con un proceso de monitoreo y certificación muy estricto. En la AUH y el BJP, la estructura del beneficio es menos compleja. En el primer caso porque se desvía del esquema “una transferencia-una condición”, en tanto las condicionalidades son relativamente menos importantes que las transferencias por sí mismas, que son uniformes para todos los niños<sup>70</sup> (Isuani, 2010: 76). Además, los beneficios son por hijo (individuales), a diferencia del Oportunidades en donde el beneficio se compone de

---

<sup>70</sup> Con excepción del beneficio destinado a los niños con discapacidad que es 4 veces mayor. Por otra parte, para todos los beneficiarios el 20% del monto mensual asignado solo podrá ser efectivizado una vez cumplidas las condicionalidades en educación y salud (Garganta y Gasparini, 2012: 4).

conceptos familiares e individuales. En el caso del BJP, aunque en esencia mantienen el esquema “una transferencia-una condición”, la estructura de los montos es sencilla y uniforme y el monitoreo de las condicionalidades es menos exhaustivo que en Oportunidades, entre otras razones por la poca capacidad administrativa del Estado (McGuire, 2013; Villegas y Moreira, 2013).

En cuanto a los montos de la transferencia, también se muestran diferencias significativas en los tres programas, como se puede observar en la tabla 4.12. Sin embargo, lo más relevante es que éstas representan el 44% del salario mínimo en México, el 20% en Argentina y el 5% en Bolivia. En cuanto a la Canasta Básica Alimentaria, la transferencia mensual cubre cerca del 75% en México, 87% en Argentina y 4% en Bolivia (Barajas, 2016: 108; McGuire, 2013).

Los contrastes en la fijación de los montos tienen amplias repercusiones en materia de inclusión social. Mientras que en México los montos están indexados a la inflación, en Argentina están determinados por los montos máximos del sistema contributivo (las Asignaciones Familiares- AF- de los trabajadores formales) (MTEySS, 2009; Bastagli, 2009). Así, todo incremento en el sistema de AF implica un incremento en la AUH, de tal modo que las dinámicas políticas originadas en los actores más organizados de la economía formal han permitido traccionar derechos y beneficios para los trabajadores informales menos organizados. Esta igualdad en los valores de los montos, así como la configuración de la AUH como un subsistema de las AF (y no de la asistencia social), estaría indicando que se trata de un trato igual, de una inclusión en los mismos términos de los que ya están dentro.

Como se puede apreciar, de los tres casos, en Bolivia la cuantía de la prestación resulta insuficiente incluso para cumplir con su objetivo en educación, sin mencionar el objetivo más general de romper la transmisión intergeneracional de la pobreza, lo que lo condenaría a actuar como una política asistencial de carácter residual. Por el contrario, Argentina y México presentan unas prestaciones más significativas en su contribución relativa a los ingresos de los hogares beneficiarios (tanto si se miden como parte del Salario Mínimo como de la Canasta Básica Alimentaria). Sin embargo, las razones de que

las prestaciones sean elevadas son diferentes en ambos casos. En México se parte de que los montos deben ser lo suficientemente elevados para constituir un mecanismo de incentivo para la permanencia escolar y sustituir de mejor forma los costos de oportunidad asociados. En Argentina, como hemos señalado, las transferencias monetarias constituyen una herramienta de distribución de los derechos de consumo a la vez que actúan como un instrumento macroeconómico en tanto influyen en el nivel del consumo doméstico, por lo que los aumentos en el valor de las transferencias obedecen en cierta medida a objetivos macroeconómicos. En general los PTC tienen un impacto distributivo limitado dado que consumen menos del 1% del producto bruto, cuestión que abordamos a continuación.

Tabla 4.12. Indicadores cuantitativos de los beneficios de los PTC

Montos	Asignación Universal por Hijo (niños beneficiarios)	Bono Juancito Pinto (niños beneficiarios)	Oportunidades-Prospera (familias beneficiarias)
Mensual promedio (dólares) por familia	\$111	\$7.2	\$61
Mensual promedio como % del salario mínimo	44%	20%	5%
Mensual promedio como % del valor de canasta básica alimentaria	75%	4%	87%

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.3.3. Gasto y financiamiento: el bajo costo y el escaso impacto distributivo

Muchos de los PTC se financian mediante impuestos generales, principalmente de impuestos indirectos al consumo, lo que se asocia con un carácter regresivo. Dada la magnitud del problema en la región, y a que se destina relativamente poco a estos programas, se ha puesto en duda su efectividad para disminuir la desigualdad y generar un impacto distributivo mayor, ya que a pesar de impactos coyunturales positivos sobre los ingresos de las familias pobres, no tienen la capacidad para revertir las carencias y

necesidades de los grupos más vulnerables de manera permanente (Isuani, 2010; Lavinias, 2014; Damian, 2016b).

Por lo tanto, la creencia generalizada, entre los tecnócratas neoliberales y diversos organismos multilaterales, de que las transferencias de ingreso condicionadas favorecen procesos de redistribución más amplios, reducen la desigualdad y eliminan la pobreza no se sustenta si se consideran los principios sobre los que están contruidos y los resultados empíricos que ofrecen. Por el contrario, distintos estudios dan cuenta que el crecimiento económico, la creación de puestos de trabajo, el fortalecimiento del salario mínimo y otras instituciones laborales (como la negociación colectiva) han tenido un efecto mayor sobre la pobreza y la desigualdad en América Latina (Minujín *et al.*, 2007; CEPAL, 2014; Groisman, 2012; Lavinias, 2014).

En efecto, las mayores reducciones de la pobreza se produjeron en los países que experimentaron aumentos más fuertes al salario mínimo real desde el año 2000, como Argentina, Bolivia, Ecuador y Brasil, entre otros. Según datos de la CEPAL, entre 2005 y 2013, la disminución de la pobreza en Argentina fue de cerca de 25 puntos porcentuales, mientras en Bolivia fue de 30 puntos. En México, por el contrario la pobreza aumentó en 5.7 puntos porcentuales pasando de 35.5% en 2005 a 41.2% en 2014 (CEPAL, 2013: 19).

En este último caso, el peso relativo del Oportunidades-Prospere en la estrategia de combate a la pobreza, tanto por su padrón de beneficiarios, presupuesto y reconocimiento, lo identifica como el principal (sino único) programa de combate a la pobreza en el país. Las consecuencias son diversas, como la limitación conceptual de enfrentar la pobreza, multifactorial en sus causas, con un único programa y sobrecargarlo con elementos y responsabilidades adicionales, en detrimento de otras estrategias y programas. Este “bloqueo conceptual”, derivado de un modelo de desarrollo maquilador fincado en mano de obra barata, ha evitado colocar en el debate público la importancia de generar empleos de calidad y oportunidades productivas que permitan a la gente aumentar su ingreso laboral, como se pudo observar en el análisis de las políticas salariales (Minujín *et al.*, 2007; Barajas, 2016; Hevia, 2016).

Así, dada la magnitud del problema en toda la región (y en particular en México), era de esperar que el efecto de estos programas en los niveles de pobreza y la desigualdad estuviera destinado a ser bastante restringido, pues las características que los han vuelto populares (su carácter residual y su relativo bajo costo) son precisamente las que contribuyen a tornarlos ineficaces a largo plazo para reducir la pobreza y desigualdad (Isuani, 2010; Lavinás, 2014). Es decir, se trata de programas de bajo costo que buscan atender a amplios porcentajes de población.

En México, Oportunidades cubre a cerca del 25% de la población total con un presupuesto que asciende a tan sólo el 0.4% del PIB en 2015 (Dávila, 2016) y en Bolivia atiende a cerca del 18% de la población con un presupuesto de 0.33% del PIB. Por el contrario, a pesar de que la Asignación Universal por Hijo atiende a cerca del 8% de la población, cuenta con uno de los presupuestos más significativos de la región, cercano al 1% del PIB (Gasparini, 2010; Bertranou, 2010).

Otro aspecto a tener en cuenta es que este tipo de programas no cierran la ecuación distributiva, es decir, no tocan impuestos, lo que restringe su impacto distributivo en la medida que no se establece de forma precisa la procedencia de los fondos para su financiamiento. Este es el caso de México, que se financia de impuestos de afectación general, los cuales han mostrado un claro efecto regresivo en la distribución del ingreso (Neri, 2010; Di Costa, 2014; Damián 2016b). En Argentina y Bolivia sus fondos de financiamiento son más diversos. En el primer caso, y al igual que con las pensiones, se financia a partir de los aportes contributivos a la seguridad social (de los trabajadores y empleadores) e importantes recursos procedentes de distintos impuestos generales. Esto es relevante en la medida que implica una socialización de los costos asociados a la informalidad, además refleja una postura progresiva para brindar garantías sociales a poblaciones que carecían de acceso a la protección social, como son los desempleados e informales.

En Bolivia, el carácter universal de sus programas de transferencias está estrechamente relacionado con la nacionalización de los recursos naturales (principalmente los hidrocarburos), de donde proviene gran parte de los recursos para su

financiamiento. Si estos programas fueran de carácter focalizado podrían ser considerados injustos en la medida que sólo se beneficiaría algunos, aunque todos “poseyeran” (a través del Estado) las empresas públicas y recursos naturales. De hecho, la expansión de la cobertura del BJP está relacionada con el incremento al impuesto a la minería en 2007 (Morales, 2010; McGuire, 2013; Serravalle, 2013; Nagels, 2015).

Así, a pesar que en ninguno de los tres casos se ha llevado a cabo una importante reforma tributaria de carácter progresivo, el financiamiento de los PTC distan de tener las mismas implicaciones en materia de solidaridad. El financiamiento del Oportunidades-Prospera, a partir de impuestos generales, es el que tiene el carácter más regresivo y menos solidario. Por el contrario, la Asignación Universal por Hijo es relativamente más solidaria en la medida que se financia, en cierta proporción, a partir de los aportes contributivos a la seguridad social. Así, el riesgo del desempleo y la informalidad, sus efectos y costos, son gestionados socialmente y asumidos por el Estado y los trabajadores formales. Si en el caso de la AUH los incluidos asisten a los “externos” mediante sus aportes al sistema contributivo, en el caso del Oportunidades los externos se tienen que incluir ellos mismos<sup>71</sup>.

El análisis de las distintas características de los programas nos ha permitido apreciar que si bien tienen un núcleo conceptual común, en la práctica difieren en aspectos como la cobertura, los montos-condicionalidades, y las fuentes de financiamiento. Estas diferencias, en apariencia menores, tienen amplias repercusiones en materia de redistribución y de inclusión social. En primer lugar la ampliación de la cobertura descansa sobre principios distintos. Mientras en México el *principio de selectividad* ha dado lugar a sofisticados métodos de focalización de los pobres, en Argentina y Bolivia se ha buscado *universalizar* los beneficios con base en criterios categoriales como son los desempleados, informales o alumnos de escuelas públicas. Así, la AUH y el BJP no conciben a los pobres como sujetos residuales de su intervención sino a grupos con características socioeconómicas más diversas. Además, el dilema entre *la*

---

<sup>71</sup> En la medida que el 10% más rico de la población paga aproximadamente lo mismo que el 10% más pobre en impuestos generales, fuente única de financiamiento del programa (Damián, 2016b: 10).

*selectividad y la universalidad* de la cobertura evidencia un compromiso diferenciado con evitar la fuga de recursos hacia los no pobres o evitar que algunos pobres queden excluidos de estos programas.

En segundo lugar, los montos suelen cumplir distintos objetivos. Mientras en México los montos buscan actuar como *incentivos* para la permanencia escolar, en Argentina buscan *garantizar un ingreso mínimo* para los niños y adolescentes hijos de desempleados e informales, y en la práctica la AUH actúan como instrumento macroeconómico para influir en el nivel de consumo interno. Sin embargo, y a pesar de la cuantía de los beneficios, en los tres casos se observan impactos distributivos restringidos, tanto en los indicadores de pobreza como de desigualdad. Esto se debe, en cierta medida, a los escasos recursos fiscales comprometidos en los PTC y, en el caso particular de México, a la regresividad de las fuentes de financiamiento.

En suma, los PTC han constituido un efectivo mecanismo de transferencia de ingreso a las familias más vulnerables (ya sean pobres, con jefes de familia en la informalidad o el desempleo), sin embargo, están lejos de incidir de forma permanente y amplia sobre la pobreza y desigualdad. De los tres casos, la AUH es la que más se desvía del patrón que ha definido a los PTC en la región, tanto por su integración con el esquema de la seguridad social contributivo y unificar diferentes aportes anteriormente otorgados por distintos ministerios, por definir a *categorías laborales* como sujetos de su intervención y por establecer una de las cuantía de los beneficios más elevadas de América Latina (Gasparini y Cruces, 2010; Garganta y Gasparini, 2012).

Además, el carácter universal de la AUH y el BJP es un paso importante para repensar la política social, toda vez que desplazan el limitado objetivo de “alcanzar a los pobres” (herencia más perdurable de las reformas estructurales de la década de los noventa) y restablecen, aún con sus limitaciones, la pretensión de brindar protección al conjunto de la ciudadanía. De hecho, el carácter universal del PTC de Bolivia y, en cierta medida, Argentina, tiene el potencial de colocar en el debate público las propuestas más progresistas de un ingreso mínimo ciudadano, más aún en el caso del BJP donde los bolivianos se han apropiado del programa al concebirlo como un derecho legítimo e

irreversible (Minujín *et al.*, 2007; Lo Vuolo, 2009; Lo Vuolo, 2010a, 2010b; McGuire, 2013). En México por el contrario, el Oportunidades-Prospera, con su hiperfocalización, sigue estableciendo en el imaginario colectivo la idea de que la política social está dirigida exclusivamente a aquellos pobres que no son capaces de superar su condición por sí mismo mediante su participación en el mercado de trabajo (Barba, 2005; Medrano, 2010;; Damián, 2016b).

Las implicaciones para la redistribución y, en última instancia para la inclusión, son amplias. Si bien los programas focalizados pueden tener efectos redistributivos mayores por unidad monetaria gastada, su presupuesto no es fijo, y a mayor concentración en los grupos de menor ingreso, menor será el tamaño del presupuesto a distribuir en la medida que su magnitud depende del respaldo político que un programa pueda generar. Por el contrario, las prestaciones universales suelen gozar de mayor respaldo y estabilidad una vez que son instituidas. De hecho, diversos estudios han mostrado que cuanto más universales son los sistemas de protección social, mayores son sus efectos redistributivos, así, los regímenes asistenciales que destinan mayor cantidad de dinero a los pobres son, en la práctica, los que redistribuyen menos de lo previsto (Arza, 2009; McGuire, 2013; Lavinias, 2014).

En el caso de México, el rediseño de las líneas simbólicas de integración y exclusión que ha emprendido el Estado se agrava si consideramos que en medio de estas categorías queda desprotegida y sin derechos sociales una amplia franja de la población. La consolidación del Oportunidades representa en esencia la contracción de la protección social en nombre de los pobres; así, la inclusión de unos (y el reconocimiento de su existencia) ha implicado la desprotección de otros (Lavinias, 2014; Hevia, 2016). Esta desafiliación de ciertos sectores de la población y su recorrido hacia la vulnerabilidad evidencia las mayores carencias del *principio de selectividad* en el que se basa el Oportunidades y la política asistencial mexicana, y que en los casos de Argentina y Bolivia es, en cierta medida, atenuado sino ya por una estrategia universalista sí por intentar alcanzar la universalidad como principio (Díaz, 2012; McGuire, 2013).

## CONCLUSIONES PRELIMINARES

Como señalamos, en el mundo del trabajo es donde se genera la mayor parte del ingreso de los hogares, pero en el caso de América Latina también es donde se generan y reproducen las mayores desigualdades. En los casos de Argentina y Bolivia, ciertos cambios en el mercado de trabajo impulsados por los gobiernos de los Kirchner y Morales explicarían en cierta medida la reducción de las desigualdades de los ingresos de los hogares en los últimos diez años. Otros cambios impulsados fueron las modificaciones en las reglas que definen el trabajo asalariado, como la organización del trabajo, su duración, las perspectivas laborales, y elementos como las prestaciones sociales que constituyen un elemento indirecto del salario (Bizber y Therén, 2015). En este sentido, en los casos de Argentina y Bolivia estos elementos han permitido apreciar la importancia de la distribución primaria del ingreso, y por tanto del mercado de trabajo, como vía de inclusión.

Por su parte, si bien las políticas de transferencias y pensiones no contributivas también han desempeñado un papel en los procesos de inclusión social, la importancia y funciones asignadas a éstas han sido bastante diferenciadas en los tres casos. Estas políticas actúan principalmente como mecanismos de distribución secundaria del ingreso, tanto por el momento en que se producen como por sus alcances últimos. Además, estas políticas actúan en sociedades en donde el mercado juega un papel fundamental en la distribución de la riqueza y el ingreso entre diferentes sectores sociales, determinada en gran medida por el modelo económico y la regulación de las relaciones salariales. Es por ello que las políticas de inclusión no pueden prescindir del mercado, sino complementarlo o compensar sus efectos (Isuani, 1991; Barba, 2007).

En el caso mexicano, en las últimas décadas se ha colocado a la política asistencial en el centro de la intervención del Estado como el principal instrumento de distribución, marginando de la agenda una política de recuperación salarial y formalización del empleo, y la orientación del modelo económico. En este sentido, las políticas asistenciales han cumplido una función compensatoria de un modelo económico de subcontratación internacional cuya competitividad depende casi exclusivamente de la flexibilidad del

mercado de trabajo y del abaratamiento de la mano de obra. En concreto, las políticas de transferencias y pensiones no contributivas han actuado en gran medida como mecanismos focalizados para compensar las desigualdades originadas en el mercado de trabajo, la pobreza por razones laborales y la incapacidad del modelo económico de generar empleos de calidad (Bayón, 2009; Barajas, 2016). Más aún, el carácter compensatorio de la política asistencial está aunado a cierta lógica productivista en la medida que busca asegurar el fortalecimiento de la capacidad productiva de los beneficiarios y su vinculación directa con el mercado, y en el caso particular de las pensiones no contributivas se busca evitar distorsiones y “desincentivos” en los mercados laborales.



## **CAPÍTULO 5. LA DIMENSIÓN CULTURAL DE LA INCLUSIÓN SOCIAL: POLÍTICAS DE LA IGUALDAD Y DIFERENCIA**

### **INTRODUCCIÓN**

En su dimensión cultural, la inclusión social refiere a las demandas y acciones orientadas a lograr el reconocimiento de la diferencia o el respeto igualitario de la diferencia, que de manera general han sido caracterizadas como “políticas del reconocimiento”. Dado que, como se señaló en capítulos previos, estas políticas son muy diversas y adquieren particularidades propias en cada contexto, el objetivo de este capítulo es operacionalizar el concepto de reconocimiento en términos de legislaciones concretas orientadas a grupos específicos que han gozado de menor respeto, estima y prestigio en las sociedades latinoamericanas, como son los pueblos indígenas, las minorías sexuales y las mujeres. En este sentido, se analizan las legislaciones de Argentina, Bolivia y México orientadas a reconocer la diferencia u otorgar un respeto igualitario. Nos concentramos en las reformas constitucionales pluralistas que reconocen los derechos de los pueblos indígenas, los avances legislativos en los derechos a la población LGTTTBI y la igualdad de las mujeres.

La inclusión u omisión del reconocimiento y garantía de derechos de estos grupos de estatus en las constituciones o leyes de un país es un indicador de los esfuerzos de inclusión social de una sociedad y de la institucionalización en diferentes grados de sus demandas (Velasco, 2003; Méndez, 2008). El derecho es un instrumento que atraviesa tanto las dimensiones de redistribución como de reconocimiento, pero ha sido en esta última en la que se han centrado distintos grupos sociales a fin de revertir la subordinación de estatus que se establece en el derecho de forma expresa o por omisión (Fraser, 2006c). Estas luchas tienen el objetivo de modificar las normas que impiden una participación en pie de igualdad, desde la familia hasta la práctica laboral.

En los tres casos estudiados han existido logros diferenciados de inclusión en términos de reconocimiento. Respecto a los derechos de los pueblos indígenas, en Argentina el regreso a la democracia, el fuerte discurso de derechos humanos y la reactivación de las organizaciones indígenas explican en cierta medida el reconocimiento

de los derechos de estos pueblos en la reforma constitucional de 1994 (Carrasco, 2000; Lenton, 2010). Mientras que en México, el levantamiento armado zapatista y la alternancia política son factores que permiten entender la reforma constitucional del 2001 (Montes de Oca, 2006; Méndez, 2008). En Bolivia, la conjugación de movimientos sociales fuertes, el peso demográfico de la población indígena, la crisis política y de gobernabilidad y la llegada de un presidente indígena favorable a sus demandas, contribuyen a explicar una de las constituciones más avanzadas en el mundo en materia de reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios (Cárdenas, 2011; Aylwin, 2011; De Sousa, 2010).

En materia de derechos vinculados a la diversidad sexual e identidades genéricas, en Argentina se sancionó en 2010 la primera ley de Matrimonio Igualitario en América Latina, que reconoce este derecho en todo el territorio nacional. Además, tanto Argentina (2012) como Bolivia (2016) han sancionado leyes que reconocen el derecho a la identidad de género y que permiten a las personas transexuales y transgénero cambiar sus documentos de identificación legal a través de la vía administrativa. Detrás de la aprobación de estas leyes se encuentra tanto una fuerte organización y capacidad de movilización del movimiento LGTTTBI como la voluntad política de los gobiernos y legisladores para reconocer la existencia de estas minorías. En México, en 2016 el presidente Peña Nieto envió una iniciativa al Congreso para reconocer el matrimonio igualitario, la adopción por parejas homosexuales y el derecho a la identidad de género. Sin embargo, paradójicamente, la oposición de los propios diputados oficialistas evitó discutir la iniciativa, lo que evidenció ciertos arreglos de un sector del PRI con grupos conservadores y la Iglesia católica (Damián y Castillo, 11/09/ 2016; ILGA, 2017).

Estas formas que adquiere la inclusión social en términos de reconocimiento responden, entre otros factores, a la capacidad organizativa y de movilización de los grupos sociales para institucionalizar sus demandas, a la orientación y voluntad política de los gobiernos para reconocerlas, así como a factores de carácter regional y global (como los procesos de democratización, las legislaciones internacionales, la globalización, la emergencia del discurso de derechos humanos, etc).

Para analizar las distintas formas que asume el reconocimiento en los tres contextos nacionales estudiados, este capítulo se estructura en tres apartados. En el primero se analizan las reformas constitucionales para reconocer los derechos de los pueblos indígenas en Argentina, Bolivia y México. A continuación se examinan distintas leyes sancionadas en materia de identidad de género y orientación sexual, identificando sus alcances para reconocer el derecho al matrimonio, a la adopción, al reconocimiento de la identidad de género, etc. En un tercer apartado se abordan las leyes en materia de igualdad de género, básicamente aquellas orientadas a lograr una plena participación política y a garantizar los derechos sexuales, reproductivos y no reproductivos de las mujeres. Finalmente, se sintetizan los principales hallazgos del capítulo.

### ***Reconocimiento universalista y diferenciado***

Las reformas constitucionales para reconocer los derechos de los pueblos indígenas, las leyes que reconocen derechos a las minorías sexuales y aquellas que buscan garantizar la igualdad de las mujeres en distintas esferas sociales ilustran dos modalidades distintas, y a veces complementarias, de reconocimiento. En primer lugar, está el *reconocimiento universalista* o de *respeto igualitario* que apela a la igualdad humana y al reconocimiento de las características comunes que unen a todos los seres humanos, como “el digno respeto a todos los humanos” o el “idéntico valor moral de todas las personas” (Taylor, 2009). El compromiso de este tipo de reconocimiento es con la universalidad y la igualdad (de estatus) y en última instancia con la libertad, cuyo contenido concreto es la igualación de derechos (civiles y políticos). Este tipo de reconocimiento busca garantizar “la neutralidad” de las instituciones del Estado ante la diversidad de concepciones de vida buena y de identidades de los distintos grupos, o en otros términos, evita la discriminación y actúa de forma “ciega” a los modos en que difieren los ciudadanos. En general, el reconocimiento igualitario se encuentra presente en la mayoría de las democracias modernas (Young, 1998; Kymlicka, 1996; Taylor, 2009).

El segundo tipo de reconocimiento se refiere al *reconocimiento diferenciado* o de *las diferencias*, que engloba distintas formas de comprender y abordar las diferencias de

los grupos e individuos pero cuyo elemento común es prestar mayor atención a la pertenencia de grupo y a las diferencias culturales o los caracteres distintivos de ciertos grupos, y cómo estas diferencias interactúan en su contra o no. De manera general, parte de la premisa del igual valor moral de todos los individuos, respetando un núcleo básico de derechos civiles y políticos, pero pudiendo agregar de manera diferenciada medidas legales o constitucionales por encima y más allá de dichos derechos para ciertos grupos (Young, 1989; Kymlicka, 1996). El reconocimiento de las diferencias puede ser, de cierta forma, más pragmático, pues según las circunstancias particulares que enfrenten los individuos y grupos será el tipo de acción a emprender, a diferencia del *reconocimiento universalista* que se muestra ciego a las circunstancias particulares y busca garantizar la igualdad. Este tipo de reconocimiento asume que en determinadas circunstancias ciertos grupos necesitan que se reconozcan de manera positiva o ascendente sus caracteres distintivos que hasta el momento no hayan sido reconocidos lo suficiente, como la valoración positiva de la “negritud” o de “lo indígena” (Fraser, 2000; Taylor, 2009; Honneth, 2006).

En el reconocimiento de la diferencia la noción de igualdad pasa por la asunción de lo diferente, de la identidad única del individuo y del grupo, es decir reconocer aquello que “no es universalmente compartido” (Taylor, 2009). En algunos casos, las políticas del *reconocimiento de la diferencia* reposan sobre un principio de compensación, por lo que tienen en cuenta las discriminaciones y proponen acciones bien dirigidas a fin de establecer condiciones que las anulen y propicien una participación en igualdad de condiciones<sup>72</sup> (Dubet, 2010).

El *reconocimiento diferenciado* puede conducir a centrar la atención en los grupos dominantes o privilegiados, para poner de manifiesto que los caracteres distintivos de estos han sido presentados de forma engañosa como universales, como el *heterosexismo*

---

<sup>72</sup> La política del reconocimiento del respeto igualitario, en algunos casos, también defiende las políticas de acción afirmativa. Desde esta postura se señala que en algún momento de la historia se crearon pautas de discriminación que llevaron a que los menos favorecidos lucharan en posición de desventaja. Estas políticas se justifican siempre que sean medidas de carácter transitorio ya que gradualmente nivelarán el campo de juego y permitirán que las viejas reglas ciegas retornen a su normalidad, es decir que no discriminen a nadie (Taylor, 2009).

construido como universal y natural que lleva a despreciar en todos los ámbitos de la sociedad (leyes, políticas, etc.) a los sujetos homosexuales; o el eurocentrismo que ha establecido como universales los principios liberales de organización política y económica y ha desvalorizado otras formas de organización social y conocimientos ancestrales. En otros contextos, se puede precisar que algunos caracteres distintivos excesivos que se les hayan adjudicado o atribuido sean eliminados o superados (Fraser, 2006; De Sousa, 2010).

En suma, mientras que la política de la *dignidad universal* lucha por unas formas de no discriminación, “ciegas” a los modos en que difieren los ciudadanos, *la política de la diferencia* a menudo redefine la no discriminación, haciendo de las distinciones la base de una tratamiento diferenciado positivo. De este modo ciertos grupos o minorías, como los pueblos indígenas u otras minorías étnicas, reciben derechos y facultades de las que no gozan otros, con la finalidad, entre otras, de conservar su integridad cultural (Kymlicka, 1996; Taylor, 2009).

### **5.1. LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS: EL RECONOCIMIENTO DE LA DIFERENCIA (Y LA IGUALDAD)**

Durante la década de los noventa en América Latina (México, 1992; Argentina y Bolivia, 1994) se impulsaron una serie de normas jurídicas para la protección de los pueblos indígenas que permitió, en diferentes grados, su inclusión en las estructuras estatales, pero dentro de la misma estructura colonial permitida por el liberalismo político. En este apartado se abordan dichas reformas a partir de la comparación de ciertos derechos reconocidos a los pueblos indígenas (autonomía, recursos naturales, personalidad jurídica, propio sistema de justicia, etc.) en Argentina, Bolivia y México, destacando los avances logrados por la constitución boliviana de 2009 en esta materia. Además, en términos generales el marco normativo es un avance respecto a la política integracionista que dominó gran parte del siglo XX en América Latina, aunque siguen existiendo importantes brechas entre el reconocimiento constitucional y el cumplimiento efectivo y real de dichas disposiciones.

Ahora bien, el hecho de que la constitución de un país incluya u omita el reconocimiento y garantía de los derechos culturales, económicos, sociales y políticos de los pueblos indígenas es un indicador de su compromiso con una sociedad democrática e inclusiva. Una constitución, entre otras funciones, contiene múltiples garantías para defender la ideología dominante y las instituciones constitucionales fundamentales; es así que puede afirmarse que es la expresión de un discurso de poder a la vez que devela la ideología de las elites dominantes en una sociedad y un momento histórico determinado (Méndez, 2008).

Antes de finales del siglo XX, el no reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas por parte de las constituciones en América Latina obedecía principalmente a dos razones. La primera es de carácter histórico, y se refiere a las creencias de herencia postcolonial acerca de la inferioridad de los pueblos indígenas (Kymlicka, 1996; Nash, 2001). La segunda es de carácter político-ideológico, y se refiere a la influencia que han ejercido sobre el constitucionalismo latinoamericano los modelos liberales de constituciones de los países desarrollados. Si bien la política indigenista tendió a variar en cada contexto nacional, la constante fue que los gobiernos nunca reconocieron verdaderamente a los pueblos indígenas como pueblos distintos, con culturas diferentes, aunque no inferiores, a la propia (Kymlicka, 1996; Méndez, 2008). Por ello, las reformas constitucionales en materia de pueblos indígenas, con todo y sus puntos discutibles, intentan en cierto modo definir y reglamentar el carácter multicultural del país, institucionalizando, en diferentes grados según el país del que se trate, las demandas de los movimientos indígenas actuales.

Durante el siglo XIX y gran parte del XX, la política gubernamental hacia los indígenas en América Latina ha abarcado un amplio espectro de intervenciones que comprende el genocidio, la expulsión, la segregación, la invisibilización y asimilación, etc. En general se caracterizó por la necesidad de imponer una homogeneización social y cultural; sin embargo, los alcances de este proceso dependieron de distintos factores, como el porcentaje de población indígena (Ver tabla 5.1), la capacidad y proyectos de la clase gobernante para forjar la nación, etc. (Velasco, 2003; Rodríguez, 2006).

Tabla. 5.1 Peso demográfico de los pueblos indígenas en Argentina, Bolivia y México

	Argentina	Bolivia	México
<b>Población indígena</b>	955,032	2,806,592	14,150,000
<b>Como % de población total</b>	2.4%	42%	11.8%

Fuente: Elaboración propia con información del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 para Argentina; Censo 2012 para Bolivia.

En Argentina la formación del Estado-nación implicó el uso de la violencia para apropiarse de los territorios indígenas y represión para obligarlos a incorporarse como mano de obra. A su vez, la política estatal de educación cívica impuso en el imaginario nacional la idea de que los indígenas habían sido exterminados (o estaban en proceso de extinción) durante las campañas militares civilizatorias y que los argentinos “habían venido de los barcos” (Rodríguez, 2006; Lenton, 2010). Así, el proyecto impulsado por la élite consistió en un “crisol de razas” limitado a cierto genotipo y a concebir la sociedad nacional como un conjunto culturalmente integrado de subjetividades, que aunado a la invisibilización y el relativo bajo peso demográfico, hicieron innecesaria la planificación o reflexión sobre la realidad indígena<sup>73</sup>. A partir de los años cuarenta la política estatal del periodo peronista (1946-1955), en el que prima una actitud tutelar (y clientelar, en cierta medida) del Estado, se propone la “integración sociocultural” de los indígenas, principalmente a través de su incorporación masiva en la vida política como “trabajadores” y electores. Durante el periodo desarrollista argentino de los sesenta surge el discurso inspirado en las líneas principales del indigenismo oficial mexicano, con énfasis en la aculturación y la integración, a la vez que se impulsa, desde el gobierno y la iglesia, su organización con fines clientelares (Carrasco, 2000; Lenton, 2010). Aunque en los años ochenta se sanciona la primera ley nacional en materia indígena, es hasta 1994 que se

<sup>73</sup> Sin embargo, a lo largo de la historia argentina, se vislumbra una tensión entre extender los beneficios de la civilización a los indígenas y conceptualizarlos como ajenos por su misma naturaleza a gozar de esos beneficios (Lenton, 2010: 76).

reforma la Constitución Nacional para adoptar ciertos elementos del derecho internacional, como el Convenio 169 de la OIT<sup>74</sup>.

En Bolivia la formación del Estado nación estuvo marcada por la represión y explotación de los pueblos indígenas a través de formas específicas de usurpación y tenencia de la tierra y de relaciones de producción cuasi esclavistas y de servidumbre. A pesar de su mayor peso demográfico, a los pueblos indígenas se les impidió el derecho a participar en las instancias de decisión política y económica (Perreault, 2006; Garcés, 2008). Durante el siglo pasado, la élite gobernante impuso el criterio de una supuesta desaparición de los pueblos indígenas, y al igual que en Argentina, se les invisibilizó deliberadamente a través de su omisión en los censos (etnocidio estadístico) y se sustituyó su identidad de indígenas con la identidad campesina (etnocidio categorial), principalmente después de 1952, cuando el gobierno revolucionario promovió el sindicalismo campesino, arrinconó a los movimientos indígenas<sup>75</sup> e impulsó un *monoculturalismo castellanizante* desde la escuela hasta el servicio militar con la participación de la iglesia (García Linera, 2010; Cárdenas, 2011; Schavelzon, 2012). Tras casi 20 años de gobiernos militares, en los noventa se sancionaron distintas leyes para reconocer ciertos derechos indígenas como mecanismos de compensación social frente a la política neoliberal y a las masivas movilizaciones de los pueblos indígenas, sin embargo, su carácter resultó limitado (De Sousa, 2010). Con las amplias movilizaciones sociales que llevaron finalmente al gobierno al primer presidente indígena en 2006, se inicia un proceso constituyente en el que participan amplios sectores indígenas, logrando una de las constituciones más avanzadas del mundo en materia de derechos indígenas.

---

<sup>74</sup> Con lo que se eliminaba la norma jurídica que prescribía como atribución del Congreso de la Nación “proveer a la seguridad de las fronteras, conservar el trato pacífico con los indios y promover su conversión al catolicismo” (Carrasco, 2000: 39).

<sup>75</sup> Si bien la Revolución de 1952 promovió una redistribución de algunos bienes materiales públicos (la tierra en el occidente y el excedente minero), universalizó el voto y la educación primaria, también reforzó la exclusión de los derechos colectivos de las mayorías indígenas y preservó el uso patrimonial del Estado, con lo que la base material del Estado colonial se reforzó (García Linera, 2010: 13). En general la Revolución del 52, de fuerte inspiración mexicana, desarrolló una cultura partidaria de prebenda y de manejo de los asuntos públicos bajo prácticas de corrupción y manipulación electoral, además de establecer un modelo corporativo sindical.

En México, en sus rasgos generales, la política indigenista no fue distinta de la desarrollada en Argentina y Bolivia, primando la homogeneización, aculturación y la invisibilización. En este caso, en el discurso modernizador mexicano de los siglos XIX y XX existían elementos que definían a la población indígena como un obstáculo para el desarrollo nacional, por lo que se hizo énfasis en la aculturación y “mexicanización”. Esta situación no cambió con la Constitución de 1917, que si bien permitió cuestionar el constitucionalismo asimilacionista e individualista del siglo XIX (mediante el reconocimiento de derechos colectivos a la tierra y la extensión de la ciudadanía a los indígenas), finalmente conformó un indianismo fragmentado y desarticulado (Montes de Oca, 2006; Fajardo, 2011). Así, la política estatal estuvo orientada a integrar a los indígenas al Estado y al mercado, sin romper la identidad Estado-nación del monismo jurídico y su clara identificación con el liberalismo político. Es hasta la década de los setenta que surge el movimiento indígena, bajo la influencia del indianismo y con la idea de luchar por la autodeterminación e intentar visibilizar su situación (Velasco, 2003). Si bien con la reforma de 1992 se reconoce por primera vez la composición pluricultural de la nación mexicana sustentada en sus pueblos indígenas, la modificación de otros artículos cancelaron las garantías de propiedad comunitaria, por lo que en los hechos se dejó en suspenso el reconocimiento de derecho indígena. El levantamiento del EZLN en 1994 vuelve a poner en la agenda política el reconocimiento pleno de los derechos indígenas, pero es hasta 2001 que se lleva adelante una reforma constitucional más amplia que, sin embargo, no responde plenamente a las demandas de los pueblos indígenas (Díaz Polanco, 2004; Montes de Oca, 2006).

Ahora bien, ¿qué derechos han reconocido y cuáles no las constituciones de Argentina, Bolivia y México? ¿Cuál es el alcance de estos derechos? Para responder a estas preguntas primero haremos un repaso general de los derechos reconocidos en los tres contextos y a continuación analizaremos comparativamente y con mayor detalle ciertos derechos y definiciones que, a la luz de los estándares internacionales, son relevantes para evaluar el alcance del reconocimiento de los pueblos indígenas. Nos referimos a: la concepción de pueblos indígenas, personería jurídica, desarrollo autónomo y auto

determinación, reconocimiento y la promoción cultural; derechos colectivos de propiedad sobre sus tierras, territorios y recursos naturales; derechos lingüísticos, derecho consuetudinario indígena como fuente normativa.

### **5.1.1 Reconocimiento constitucional de los derechos indígenas**

Una revisión general de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas nos muestra que la Constitución Boliviana de 2009 reconoce el 93% de los derechos considerados, mientras la constitución de Argentina, reformada en 1994, es la que menos derechos reconoce explícitamente, con tan sólo 33%. En una posición intermedia se encuentra México, cuya constitución, reformada en 2001 en esta materia, reconoce el 80% de los derechos (Ver Tabla 5.2). Habría que aclarar que a diferencia de las Constituciones de Bolivia y México, la de Argentina se caracteriza por la brevedad de sus artículos, confiando en leyes secundarias el desarrollo legislativo en cada materia.

De manera general, se puede señalar que los derechos culturales son los que reciben mayor reconocimiento en Bolivia y México, aunque con diferentes grados de amplitud. En el primer caso se manifiesta que el Estado “se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico” (Art. 1), mientras en el caso de México se señala que “la Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas” (Art. 2). Aquí surge una diferencia relevante, pues mientras la constitución mexicana reconoce que la estructura de la sociedad es plural, la constitución boliviana reafirma la pluralidad en la estructura u organización del Estado (Lazarte, 2009; Fajardo, 2011). Además, ambas prohíben todo tipo de discriminación basada en la cultura, color de piel, nacionalidad (Bolivia, Art. 14) u origen étnico (México, Art. 1). En los tres casos se menciona el derecho a la identidad cultural (Bolivia, Art. 30, II.2), a preservarla y enriquecerla (México, Art. 2, A.IV) y garantizar su respeto (Argentina, Art. 75, 19).

Tabla 5.2. Derechos indígenas mencionados en las constituciones de Argentina, Bolivia y México

Derechos reconocidos	Argentina	Bolivia	México
<b>1. Derechos culturales</b>			
Diversidad cultural	No	Sí	Sí
Cultura indígena	Sí	Sí	Sí
Reconocimiento de su Identidad	Sí	Sí	Sí
Patrimonio cultural de los pueblos indígenas	No	Sí	No
Igualdad de las mujeres indígena	No	Sí	Sí
<b>2. Derechos sociales</b>			
Salud	No	Sí	Sí
Educación	Sí	Sí	Sí
Vivienda	No	No	Sí
<b>3. Derechos políticos</b>			
Autonomía / Libre determinación	No	Sí	Sí
Participación política	No	Sí	Sí
Unidades de organización política	No	Sí	No
Jurisdicción	No	Sí	Sí
Legislación	No	Sí	No
<b>4. Derechos económicos</b>			
Recursos naturales	Sí	Sí	Sí
Tierras	Sí	Sí	Sí
<b>Extensión del reconocimiento</b>	<b>33%</b>	<b>93%</b>	<b>80%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en el instrumento propuesto por Montes de Oca (2006) y actualizado a partir de las normas constitucionales de Argentina, Bolivia y México.

Dentro del reconocimiento de la diversidad cultural está el reconocimiento de las lenguas indígenas. Si bien México reconoce el derecho a “preservar y enriquecer sus lenguas” (Art. 2.A.IV), Bolivia muestra un mayor grado de reconocimiento al consagrar el carácter plural del Estado en materia lingüística (Art. 1), y reconocer a las treinta y seis

lenguas de los pueblos indígenas como idiomas oficiales del Estado, junto al castellano<sup>76</sup> (Art.5.I), lo cual constituye una verdadera novedad en el constitucionalismo latinoamericano (Aguilar *et al.*, 2010).

En cuanto a los derechos sociales, en los tres casos se reconoce el derecho a una educación bilingüe e intercultural (Argentina, Art. 75; Bolivia, Art. 30, II.12; México, Art. 2, B.II). Sin embargo, es la constitución boliviana la más avanzada al respecto, en tanto reconoce el carácter bilingüe, intercultural e intracultural de *todo el sistema educativo*<sup>77</sup> (Art. 78). Además, tanto la constitución mexicana como la boliviana reconocen el derecho a la medicina tradicional, pero mientras en el primer caso se agrega como un complemento (Art. 2, B.III), en el segundo forma parte del sistema de salud (Art. 35, II).

Es en los derechos políticos donde existen mayores diferencias y donde el carácter plurinacional del Estado boliviano evidencia las limitantes de las reformas multiculturalistas liberales de Argentina y México. Mientras en México se reconoce la libre determinación, y la regulación de la autonomía queda delegada a las entidades federativas (Art. 2), en Bolivia se reconoce la autonomía de los “territorios indígena originario campesinos” como formas de organización territorial con gobiernos propios y facultades legislativas-normativas, por lo que reciben recursos del gobierno central para realizar tareas de gobierno. En México sólo se consideran los tres niveles políticos (federal, estatal, municipal), que no necesariamente coinciden con la concentración indígena o la reconstitución de sus pueblos. En pocas palabras, en México la autonomía no es tal en tanto antes tiene que ser *creada* u *otorgada* por el Estado, mientras en Bolivia tan sólo es *reconocida* como una forma de organización preexistentes al Estado (Díaz Polanco, 2004; Montes de Oca, 2006; Tomaselli, 2015). En Argentina, la jurisprudencia ha permitido reconocer el rango de persona jurídica de derecho público a las comunidades, al igual que

---

<sup>76</sup> La constitución boliviana menciona la utilización de al menos dos idiomas oficiales por parte del gobierno plurinacional y departamental, suponiendo entonces que por lo menos uno de ellos es indígena (art. 5°.II).

<sup>77</sup> Para tal fin se contemplan programas de educación culturalmente adecuados (art. 84), la capacitación de docentes y en particular en el nivel superior (art. 91), además, en el campo de las universidades públicas se establece la creación de centros interculturales de capacitación de los recursos humanos (art. 97.IV) y de programas destinados a “recuperar, preservar el desarrollo, el aprendizaje y la divulgación de las diferentes lenguas indígenas” (art. 96) (Aguilar *et al.*, 2010).

en Bolivia, y por tanto reconoce el carácter legítimo de sus autoridades, sin embargo, al igual que en México, su constitución delega ciertas facultades a las provincias por lo que la autonomía queda en entredicho (Carrasco, 2000; Demicheli *et al.*, 2015).

En cuanto a la participación política, también existen diferencias y similitudes entre Bolivia y México. En ambos casos los pueblos indígenas tienen el derecho de elegir a sus representantes y autoridades de acuerdo a sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno. Sin embargo, en cuanto a su participación política en los procesos electorales nacionales para elegir a sus representantes legislativos, en México los pueblos indígenas tienen que ceñirse a la normativa electoral que aplica para todos los ciudadanos; en cambio, en las circunscripciones indígenas de Bolivia si bien la postulación se hace a través de organizaciones políticas, el nombramiento de sus representantes se da según normas y procedimientos propios (Art. 26; Art. 210, III) (Montes de Oca, 2006; Lazarte, 2009; De Sousa, 2010). En este sentido, Bolivia reconoce y afirma la democracia intercultural (es decir, representativa, participativa y comunitaria), dando igual validez democrática al voto individual que al consenso, a las elecciones que a la rotación de cargos, etc.

Para entender las implicaciones del carácter plurinacional del Estado Boliviano habría que distinguir dos formas en que puede concretarse. En primer lugar, y lo más novedoso, se puede plasmar en el seno de las mismas instituciones (compartidas), es decir una heterogeneidad institucional interna. Por ejemplo, en Bolivia la constitución contempla cuatro órganos estatales: el Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral<sup>78</sup>, de los cuales los tres últimos deben tener una composición paritaria, es decir, conformadas por autoridades provenientes de ambas jurisdicciones, la indígena y la ordinaria, a la vez que los cuatro deben reflejar una visión intercultural o plural, que incluya ambas visiones. En este sentido, la constitución boliviana rompe con la ceguera étnica, y busca garantizar la paridad, en la composición y funcionamiento de las instituciones del Estado (Fajardo, 2011). En segundo lugar, puede exigir instituciones distintas (duales). Por ejemplo, las ya

---

<sup>78</sup> De hecho, la heterogeneidad institucional interna se aplica a muchas otras instituciones: de agencias de planificación, a las agencias que financian la investigación científica; de las fuerzas armadas, a la policía; del sistema de salud, al sistema de educación, etc., como hemos señalado (De Sousa, 2010).

señaladas autonomías, en tanto existen las departamentales, regionales, municipales e indígenas y sólo estas últimas tienen facultades legislativas-normativas (De Sousa, 2010). El pluralismo jurídico también es un ejemplo de instituciones duales.

En efecto, un Estado plurinacional que garantice el ejercicio real de los derechos colectivos de los pueblos indígenas requiere reconocer y practicar el pluralismo jurídico, por ello la constitución boliviana puso énfasis en el carácter *plurinacional* del Estado, toda vez que la idea de Estado-Nación resulta un obstáculo al referir a una sociedad homogénea y de un solo Derecho que aplica a todos los ciudadanos. El concepto de Estado-plurinacional reconoce que al interior de un determinado espacio geopolítico puede coexistir distintos sistemas jurídicos y, sobre todo, en igualdad jerárquica (Garcés, 2008). Aquí radica otra diferencia significativa entre México y Bolivia.

En México si bien la constitución reconoce la existencia del derecho indígena, lo hace de forma unilateral, reservándose el derecho de determinar su ámbito de aplicación y su legitimidad<sup>79</sup>; se trata de una contradicción, puesto que si los derechos autonómicos incluyen la facultad de resolver conflictos, como consecuencia deberían reconocerse sus resoluciones como cosa juzgada. De esta manera, el derecho indígena se convierte en subsidiario del derecho Estatal en tanto su existencia y funcionamiento dependen de este último (Díaz Polanco, 2004; López, 2010). En Bolivia, la constitución reconoce la validez de normas de los diversos sistemas de derecho cuyo origen está en las comunidades indígenas y que conforman una parte diferente pero constitutiva de la sociedad, teniendo capacidad para que su derecho sea reconocido como parte integral del orden legal nacional siempre que respeten las garantías constitucionales (Art. 30.II.14, Art. 179, Art. 180.II y Art.191 al 192). En pocas palabras, la constitución de Bolivia, en un marco de pluralismo jurídico e interculturalidad, otorga *igualdad jerárquica* tanto a la jurisdicción ordinaria como a la indígena (Garcés, 2008; Aguilar *et al.*, 2010).

Entre los derechos económicos se encuentran aquellos que se refieren a las tierras, territorios y recursos naturales. Estos han estado en el centro de las reivindicaciones de los

---

<sup>79</sup> Al respecto señala que “la ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes” (Art. 2)

pueblos indígenas debido a la relación especial que tienen con los espacios que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado (Aguilar *et al.*, 2010). Las constituciones de Argentina y Bolivia son las que mejor reconocen y protegen la propiedad colectiva sobre las tierras, en tanto señalan que éstas serán no enajenables, intransmisibles (Argentina, Art.75.17), indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable, irreversible (Bolivia, Art. 394.III) y, en ambos casos, tampoco sujetas al pago de impuestos. Además, tanto las Constituciones de Argentina (Art.75.17) como de Bolivia (Art. 395.I) contemplan la posibilidad de entregar otro tipo de tierras no consideradas como tradicionales. Por el contrario, en México la reforma constitucional de 1992 no sólo desprotegió las tierras de los pueblos indígenas al autorizar la venta de tierras ejidales y comunales, sino que también puso fin al reparto agrario (Velasco, 2003; Montes de Oca, 2006).

En cuanto al derecho sobre los recursos naturales, las tres constituciones hacen referencia a algún tipo de situación jurídica, ya sea “asegurar su participación en la gestión” (Argentina, Art. 75.17) o “al uso y disfrute preferente” (México, Art.2.A.VI). Sin embargo, sólo la de Bolivia reconoce el derecho de los pueblos indígenas al uso y aprovechamiento *exclusivo* sobre los recursos naturales (renovables) y la participación en los beneficios de su explotación (Art.30.II.17). En cambio, en México la reforma constitucional de 2001 impuso diversas condiciones a los pueblos indígenas para el uso y disfrute de los recursos naturales (Díaz Polanco, 2004; López, 2010). Con esto puede señalarse que la constitución boliviana -y en menor medida la argentina- es la que otorga mayores garantías a las bases materiales de las comunidades y permite la continuidad de su existencia como tales, en tanto protege y garantiza sus territorios y recursos naturales.

En suma, y con diferencias en el ritmo de sanción y extensión, en Argentina, Bolivia y México se han reconocido diversos derechos indígenas, siendo el caso boliviano el que cuenta con una de las constituciones más avanzadas en esta materia y la argentina la que menos reconoce estos derechos. Consideramos que esta diferencia se debe, en gran medida, a que la Constitución Boliviana de 2009 emanó de una asamblea constituyente electa por voto popular en la que participaron activamente los pueblos y naciones

indígenas (Aywin, 2011). En Argentina, por el contrario, a pesar del fuerte discurso de derechos humanos y de organizaciones indígenas consolidadas, el escaso peso demográfico de los pueblos indígenas y una historia interminables de invisibilización y agravios dificultaron un mayor reconocimiento constitucional de sus derechos (Lenton, 2010).

Al ser tan diversa la perspectiva que plantean los pueblos indígenas, parece razonable evaluar dicho reconocimiento de derechos en términos de dignidad y respeto, es decir, en qué medida las constituciones reconocen la especificidad histórico-etno-cultural y actúan en consonancia con ese reconocimiento (De Sousa, 2010). En este sentido, Bolivia es el país que se conduce con mayor respeto hacia los pueblos indígenas al reconocerlos no sólo como “culturas diversas” sino como “naciones” originarias, es decir, sujetos políticos colectivos con derecho a definir su destino, gobernarse en autonomías y participar en los nuevos pactos de Estado, configurando un “Estado plurinacional”, que ha implicado una territorialidad nueva (autonomías asimétricas), una legalidad nueva (pluralismo jurídico), un régimen político nuevo (democracia intercultural) y nuevas subjetividades individuales y colectivas (individuos, comunidades, naciones, pueblos, nacionalidades) (De Sousa, 2010).

El proceso constituyente boliviano y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas rompe en cierta medida con la noción de inclusión, pues como señalamos, estos pueblos no buscaron ser incluidos en un “Estado ajeno” sino erguirse como constituyentes para, en conjunto con otros pueblos, poder definir un nuevo modelo de Estado (el Estado Plurinacional) (Fajardo, 2011). Sin ser un modelo fácilmente exportable, en gran medida por el peso demográfico de sus pueblos indígenas, el caso boliviano constituye un nuevo paradigma en el reconocimiento de los pueblos originarios en América Latina. Además, el reconocimiento de los derechos indígenas ha implicado la reconceptualización de la justicia social al incluir en la igualdad y la libertad, el reconocimiento de la diferencia y la justicia histórica (es decir, la lucha contra el colonialismo extranjero y colonialismo interno). Como señala De Sousa (2010: 133), la constitución y la revolución cultural boliviana han mostrado que “lo diverso no es

necesariamente desunido, lo unificado no es necesariamente uniforme, lo igual no es necesariamente idéntico, lo diferente no es necesariamente inferior o superior”.

Sin negar el avance que representa la inclusión de ciertos derechos indígenas en las constituciones de Argentina y México, su reconocimiento sigue siendo limitado y con claros rasgos paternalistas, concibiendo a los pueblos originarios como sujetos con demandas pero no como posibles actores sociales que tomen decisiones en los proyectos que les afectan (Rodríguez, 2006; Montes de Oca, 2006; Fajardo, 2011). En estas condiciones de evidentes desigualdades materiales y de estatus, el respeto a los pueblos indígenas se torna no sólo complicado sino imposible (Sennett, 2003) y el reconocimiento de la diferencia se convierte en el reconocimiento de la desigualdad e inferioridad. Así, la inclusión que promueve el Estado argentino y mexicano sigue siendo una inclusión errática y de subordinación, que mina las condiciones de convivencia intercultural de los pueblos mestizos e indígenas.

## **5.2. LOS DERECHOS DE LAS MINORÍAS SEXUALES: EL RECONOCIMIENTO DE LA IGUAL DIGNIDAD**

Como hemos señalado, durante los años noventa se intensificó el discurso de los derechos humanos en el mundo y en América Latina, cuya importancia radica en que cuestiona al Estado a la vez que demanda un trato igualitario y de no discriminación. En este sentido, no sorprende que la ruta de acción que siguieron los movimientos de las minorías sexuales esté asociada con la política de derechos humanos.

Así, en el plano de las significaciones culturales, y con ciertas variaciones en su configuración ideológica, en general, estas minorías transitaron de la protesta del orgullo de la identidad (a través de una narrativa de la singularidad) al reclamo del reconocimiento de la igual dignidad y de derechos de ciudadanía como el matrimonio, la adopción, beneficios sociales, garantías contra la violencia y discriminación, etc. Desde esta posición, las minorías sexuales centraron sus demandas en la modificación de los marcos institucionales y legales, exigiendo leyes y disposiciones jurídicas que reconocieran

sus derechos y eliminen la discriminación, no sólo como una cuestión de ciudadanía, sino como medio para obtener legitimidad simbólica (Bellucci y Rapisardi, 1999; Figari, 2010; Ulloa, 2017).

En el plano político, las reivindicaciones de gays y lesbianas en torno a la exigencia de derechos ha sido una política de reconocimiento que ha buscado afirmar públicamente la homosexualidad, así como la exigencia del derecho a la libre determinación como seres sexuales, la libertad de expresión sexual y de género y el derecho a controlar su propio cuerpo. Esto ha dado origen al concepto de ciudadanía sexual, que hace referencia a “aquella que enuncia, facilita, defiende y promueve el acceso de los ciudadanos al efectivo ejercicio de los derechos tanto sexuales como reproductivos y a una subjetividad política que no ha disminuido por las desigualdades basadas en características asociadas con sexo, género y capacidad reproductiva” (Cabral *et al.*, en Lind y Argüello, 2009: 13). En efecto, las democracias liberales se han construido en gran medida a partir de posturas heteronormativas cuyas reglas y normas han otorgado mayores privilegios a los individuos heterosexuales que a los gays, lesbianas, bisexuales, transexuales y transgénero. O en otras palabras, se les ha excluido de la noción de ciudadanía y de los beneficios que ésta otorga (Lind y Argüello, 2009; Ulloa, 2017).

Durante gran parte del siglo XIX, la sexualidad fue vista como perteneciente a la esfera de lo privado (así como el género y las mujeres), por lo que fue dejada de lado del ámbito de la vida cívica y política. Cuando la sexualidad era considerada, en general, era para establecer fronteras entre el comportamiento “respetable” o “criminal”, entre personas “puras” o “contaminadas”, “saludables” y “enfermas” etc. Ejemplos son las leyes contra la sodomía y la prostitución, que sirvieron para disciplinar tanto a las minorías sexuales como a las personas heterosexuales. De hecho, en algunos países de América Latina aún existen prohibiciones legales (y en muchos otros, no legales) contra las expresiones eróticas y afectivas entre personas del mismo sexo (Lind y Argüello, 2009; Barrientos, 2016).

En general, y a pesar de que no prevaleció la criminalización de las relaciones homosexuales, históricamente en Argentina, Bolivia y México dominó la invisibilización, la

represión y la patologización de conductas homosexuales y todo aquello que se desviara del binarismo de género y la normatividad heterosexual. En Argentina existían ciertas reglamentaciones provinciales contra la homosexualidad desde antes del ascenso de Perón a la presidencia, principalmente orientadas a “proteger” a los menores de “los pervertidos”, a restringir el voto y prohibir la inscripción en el ejército para los homosexuales. Con el gobierno peronista se instala un orden moralizador con centralidad en el Estado, ratificando las leyes que prohibían y condenaban la prostitución, en especial la masculina, con lo que la policía tenía la capacidad de detener a cualquier homosexual sospechoso de comportamiento ilícito, así como a cualquier hombre que “pareciera gay” (Bellucci y Rapisardi, 1999; Kozek, 2013). Además, durante la dictadura militar (1976-1983), los homosexuales fueron blancos de “campañas de limpieza” así como víctimas de un importante número de asesinatos nunca resueltos. En general, durante esta época predominó la represión, persecución, encarcelamiento y patologización de la homosexualidad y de otras expresiones genéricas (como las de las personas *trans*) por parte del Estado con cierto apoyo de la Iglesia Católica. Así, el abuso policial hacia las minorías sexuales mantuvo “la cultura gay” fuera de la esfera pública (Figari, 2010; Kozek, 2013). Tras el regreso a la democracia, la irrupción de las minorías sexuales se reflejó más en el plano social que en el político, pues a pesar de una mayor visibilidad y tolerancia fue recién en 2010 que se sanciona la ley de matrimonio igualitario y en 2012 la ley de identidad de género.

En Bolivia las cosas no fueron diferentes. Durante el gobierno postrevolucionario y las dictaduras militares, la represión se agudizó en lo referente al disciplinamiento de los cuerpos, definiendo la normatividad de lo que era ser “hombre y mujer boliviano”, asignándoles características y roles corporales homogéneos, machistas y heterosexuales. Así, la intervención del Estado, en conjunto con el poder de la Iglesia Católica, reforzó esta línea moral del deber ser y acentuó la persecución y control de todos los grupos que se desviaran de dicha norma, dando lugar a prácticas homofóbicas represivas desde el propio Estado y la sociedad. Tras el regreso a la democracia en los ochenta, la visibilidad de las minorías sexuales era escasa (aunque con mayor peso de la población travesti), pero fue

en este período que se empezaron a dar los primeros pasos para la conformación de agrupaciones de las diversidades sexuales. La instalación de nuevas condiciones políticas y la emergencia del discurso de derechos humanos permitieron ampliar paulatinamente la presencia de nuevos actores, como las mujeres y las minorías sexuales y genéricas. Al igual que en Argentina, en Bolivia la defensa de los derechos sexuales ha implicado la intensificación de la presión por parte de las iglesias católica y evangélica, las cuales han reforzado la valoración moral y social de la familia y el matrimonio como sustento básico de la sociedad (Aruquipa *et al.*, 2012).

En México, al igual que en Argentina y Bolivia, el proceso de reconstrucción nacional de principios del siglo XX implicó la afirmación y reproducción de las relaciones de género y el despliegue de una política sexual que institucionalizó el sexo procreador dentro del matrimonio, la heterosexualidad y las “prerrogativas masculinas”, a la vez que condenó la prostitución y la homosexualidad, favoreciendo el surgimiento de ideas de “normalidad y decencia”. A pesar de que la Iglesia disputaba con el Estado la regulación de la sexualidad, la moral católica finalmente constituyó la base del Código Penal del porfiriato a la postrevolución, condenando la sodomía aun cuando ni la homosexualidad ni las conductas homoeróticas estuvieron tipificadas como delitos en México. Esto llevó a establecer una política de identificación, persecución, tortura y detención de individuos homosexuales, travestis o afeminados, que a partir de los años cincuenta se sustentaría también en el discurso psiquiátrico de patologización y potencial peligrosidad (Ulloa, 2017). Al igual que en Argentina y Bolivia, la mayor apertura a las minorías sexuales no se explica sin la circulación del lenguaje de los derechos humanos en los años noventa. Sin embargo, a diferencia de los otros dos casos, los avances en materia de derechos de estas minorías sólo se han dado a nivel local, en la Ciudad de México donde en 2009, de manera pionera en el país, se reconoce el matrimonio entre personas del mismo sexo y en 2014 el derecho a la libre identidad de género.

Esta breve revisión de la relación del Estado con las minorías sexuales en Argentina, Bolivia y México ha permitido ilustrar que en general hasta los años setenta del siglo anterior, el Estado presentó y construyó a estas minorías como “diferentes” y, en

algunos casos, como “aberrantes”, negándoles casi por completo un “lugar” en la sociedad. Esta construcción se sustentó a partir de diversos espacios, como el Estatal, el saber científico, la moral católica, los medios de comunicación, entre otros, que en conjunto desarrollaron un lenguaje despreciativo hacia estos grupos. Las minorías sexuales han constituido un ejemplo de un reconocimiento ambivalente por parte del Estado, pues si por un lado se les nombra como diferentes (y por tanto se reconoce su existencia), por otro, se les desconoce como ciudadanos plenos. Así, a estos grupos se le ha dado un reconocimiento erróneo, como una “identidad negativa”, que los ha mantenido en una relación de subordinación, impidiéndoles participar como interlocutores plenos en la interacción social. Como se observó, es recientemente que en Argentina y Bolivia se han sancionado ciertos derechos antes reservados a los heterosexuales, como el matrimonio o el derecho a la identidad.

### ***5.2.1 Derechos conquistados y reconocidos***

Pese a diferencias de ritmo, el tema de los derechos civiles de gays, lesbianas y personas trans forma parte de la agenda pública de la mayoría de los países de la región, tanto por la participación activa de las minorías sexuales, la presión internacional, como por una mayor disposición de los Estados para acceder al reconocimiento de diferentes derechos. Es así que las demandas por el reconocimiento se han ido desdoblado en diversas iniciativas en los frentes legislativos, judiciales y ejecutivos, que han dado como resultado leyes que reconocen los derechos de las minorías sexuales (ver tabla 5.3).

Así, las leyes contra la discriminación han sido herramientas claves para dar los primeros pasos en la erradicación de los prejuicios y discriminación contra la diversidad sexual y de género. Además, permiten a las víctimas interponer una acción legal para obtener un resarcimiento e invalidar actos de discriminación, a la vez que establecen que ninguna otra ley o política puede restringir los derechos a partir de la orientación sexual (ILGA, 2016). Estas leyes buscan dar una solución a la paradoja de la integración que dominó gran parte del Siglo XX, que por un lado invisibilizó a las minorías sexuales al

apartarse de la visión heterosexista dominante y a la vez las configuró como sujetos estereotipados, despreciables y subordinados (Young, 1990).

Tabla 5.3. Instrumentos nacionales de reconocimiento de derechos de las minorías sexuales

Derechos reconocidos	Argentina	Bolivia	México
Prohibición constitucional de la discriminación por preferencia sexual	No	Sí (2009)	Sí (2011)
Prohibición constitucional de la discriminación por "identidad de género"	No	Sí (2009)	No
Leyes contra la discriminación	Sí	Sí	Sí
Organismos públicos contra la discriminación	Sí	Sí	Sí
Tipificación de delitos basados en identidad de género u orientación sexual	Sí	Sí	No
Penalización y prohibición de la incitación al odio por orientación sexual o identidad de género	No	Sí	No
Prohibición de terapias de conversión	Sí	No	No
Matrimonio igualitario	Sí (2010)	No	No
Ley de identidad de género	Sí (2012)	Sí (2016)	No
Extensión del reconocimiento	<b>66.6%</b>	<b>77.7%</b>	<b>33.33%</b>

Fuente: Elaboración propia.

De los tres casos analizados, Bolivia fue el segundo país en la región en establecer en 2009 la prohibición constitucional de la discriminación por orientación sexual<sup>80</sup> (Bolivia, Art. 14). En México, desde el 2001 se intentó añadir la prohibición constitucional de

<sup>80</sup> La primera constitución latinoamericana en sancionar la prohibición de la discriminación por orientación sexual fue la ecuatoriana de 1998.

discriminación por preferencia sexual, sin embargo, la oposición del conservador Partido Acción Nacional (PAN) sólo permitió añadir el término “preferencias” (omitiendo la palabra “sexual”, toda vez que sería “ominosa” que quedara plasmada en la carta magna). Finalmente, en 2011 México se convirtió en el tercer país en la región en prohibir la discriminación basada en la preferencia sexual en su ley suprema.

Otras medidas orientadas a la protección de las minorías sexuales se relacionan con la tipificación específica de los actos de violencia que se basen en la orientación sexual o identidad de género (ILGA, 2017). Este tipo de legislaciones busca limitar las prácticas sociales que se derivan de estereotipos y prejuicios. La violencia por motivos de odio, en su carácter sistemático, no sólo consiste en la directa victimización de ciertos individuos pertenecientes a determinados grupos, sino el conocimiento compartido por parte de este grupo de que pueden ser sujetos de violencia solamente por su preferencia sexual o identidad de género (Young, 1990). En México no existe disposición federal que penalice este tipo de delitos<sup>81</sup>. Por el contrario, en Argentina (2012) y Bolivia (2010) se han incluido en los Códigos Penales penas agravantes para delitos de homicidio y lesiones cuya motivación sean las ya mencionadas. Además, de los tres casos, Bolivia es el único que penaliza cualquier acto de difusión o incitación al odio basado, entre otras razones, en la orientación sexual o identidad de género (ILGA, 2017). Por otra parte, Argentina (2010) es el único país analizado que contempla la prohibición de las “terapias de conversión” (Ley. 26657).

Otra de las reivindicaciones de las minorías sexuales ha sido el derecho al matrimonio, cuyo acceso ha posibilitado, en muchos casos, el acceso a una ciudadanía plena. Como han señalado Gimeno y Barrientos (2009), la lucha por el matrimonio igualitario no sólo ha implicado la lucha por un determinado derecho sino por el reconocimiento en el sentido más amplio, es decir, de igualdad de estatus y legitimidad simbólica. Por ejemplo, las leyes de unión civil (que muchas veces establece un segundo estatus legal, paralelo, de convivencia doméstica) no confieren todos los beneficios

---

<sup>81</sup> Sólo a nivel local (como en Ciudad de México, Colima, Michoacán, Puebla o Querétaro) se han incluido dichas disposiciones en sus códigos penales.

simbólicos y materiales del matrimonio, reservando un estatus privilegiado a las parejas heterosexuales (Fraser, 2006a). Es por ello que para algunos miembros del movimiento de la diversidad sexual, aceptar una ley de parejas, significa, muchas veces, aceptar el déficit de reconocimiento como natural y la heterosexualidad como superior (Gimeno y Barrientos, 2009). En pocas palabras, el matrimonio igualitario significa revertir, en gran medida, la subordinación de estatus, y transitar de una ciudadanía de segunda a una plena, revistiendo de gran importancia en términos de reconocimiento de la igual dignidad, y por tanto, de inclusión social.

En este sentido, Argentina es pionera en América Latina tanto en reconocer la unión civil como el matrimonio igualitario. Gracias a un fuerte cabildeo de la comunidad LGTTTBI, en 2002 se sancionó en la Ciudad de Buenos Aires la primera *Ley de Unión Civil* en América Latina. Sin embargo, como hemos señalado, si bien esta ley reconocía oficialmente las uniones, no contemplaba la comunión de bienes, el derecho a la herencia ni el acceso a la maternidad o paternidad compartida (Sívori, 2012). Aunque en un principio diversas organizaciones intentaron impulsar una legislación de Unión Civil nacional, el movimiento LGTTTBI finalmente decidió enfocarse en el derecho al matrimonio que contemplara a parejas hetero y homosexuales indistintamente. Es así que, con el apoyo de diversos sectores (incluido el oficialismo y de la propia presidenta Cristina Fernández), universidades, medios de comunicación, organizaciones sociales y de derechos humanos, en 2010 se sanciona la Ley 26.618, popularmente conocida como *Ley de Matrimonio Igualitario*, un conjunto de reformas que permitió a las parejas conformadas por personas del mismo sexo contraer matrimonio y todos sus derechos derivados, incluyendo la adopción (Paulón, 2012; Sívori, 2012).

En México no hay ninguna ley federal que reconozca el matrimonio entre personas del mismo sexo. Sin embargo, la constitución mexicana no alude a un tipo específico de familia, con base en la cual pueda afirmarse que ésta se constituya exclusivamente por la unión entre un hombre y una mujer. La Ciudad de México reconoció este derecho en 2009 y en 2015 la Corte Suprema declaró que era contrario a la Constitución que un Estado negara el reconocimiento de un matrimonio entre personas del mismo sexo válidamente

celebrado en otro estado (SCJN, 2014). En el caso de Bolivia si bien reconoce con rango constitucional el derecho a la libre orientación sexual, también se cierra (con el mismo rango) la posibilidad de reconocer el matrimonio y la adopción por parte de parejas del mismo sexo, al establecer (Art. 63) que el matrimonio es la unión entre una mujer y un hombre. Así, para tal reconocimiento, a diferencia de Argentina y México, en Bolivia sería necesaria una reforma a la Constitución.

En 2016 el Presidente de México, Enrique Peña Nieto, envió un proyecto de reforma para reconocer el matrimonio igualitario; sin embargo, ha sido documentada la presión por parte de diferentes grupos conservadores que realizaron movilizaciones masivas y un amplio despliegue de recursos para frenar estas iniciativas y, en general, cualquier avance en materia de derechos LGTTTBI y de las mujeres. Es así que la decisión de los legisladores del Congreso de la Unión de congelar la iniciativa puede haber obedecido a la oposición de estos grupos y sus manifestaciones masivas (ILGA, 2017: 76). En Bolivia, y a diferencia de Argentina, las organizaciones LGTTTBI han mantenido una actitud más pragmática con respecto al reconocimiento del derecho al matrimonio, y han abogando por una nueva institución análoga, con similares garantías jurídico-legales de asistencia familiar, seguridad social, sucesión y herencia (sputniknews, 22 septiembre de 2015).

De forma similar que en la Ciudad de Buenos Aires, en la Ciudad de México las organizaciones LGTTTBI y feministas siguieron una estrategia pragmática, pues a través de la iniciativa de Ley de Sociedades de Convivencia solicitaron el reconocimiento estatal sobre las alianzas íntimas de personas del mismo sexo. Sin embargo, esta iniciativa no fue aprobada, en gran medida debido a los prejuicios de sectores de derecha, religiosos y de la izquierda conservadora. Es hasta 2006 y la llegada de actores políticos que se situaron públicamente del lado de los derechos de las mujeres y de las minorías sexuales que se aprueba la Ley (Ulloa, 2017). A través de esta figura jurídica se otorgaron ciertos derechos básicos a las parejas del mismo sexo, sin llegar a garantizar todos los derechos que ofrece el matrimonio. Pero es en 2009 que se reconoce el derecho al matrimonio y a la adopción para las parejas del mismo sexo, en gran medida por la presencia de dichos actores

políticos, una opinión pública más tolerante y a la crisis de legitimidad de la jerarquía católica (De la Dehesa, 2011).

Estos breves antecedentes, tanto de Argentina como de México, permiten ilustrar dos cuestiones básicas. En primer lugar, que el reconocimiento de ciertos grupos puede darse de manera incompleta, otorgando sólo una parte de los derechos de los que gozan los ciudadanos heterosexuales/blancos/etc. Si bien la Unión Civil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires reconocía la unión de parejas del mismo sexo, en el plano jurídico sólo otorgaba ciertos derechos de ciudadanía, y en el plano simbólico, conferían un estatus subordinado y diferenciado al matrimonio heterosexual. Resulta entendible que a nivel nacional las organizaciones LGTTTBI no sólo reivindicaran los mismos derechos de los que gozan las parejas heterosexuales sino también el mismo nombre (matrimonio) para el estatus legal de las uniones entre personas del mismo sexo.

En segundo lugar, que los términos de la inclusión dependen tanto de la presión ejercida por los actores y movimientos sociales como de un contexto favorable y de la voluntad política de los gobiernos para reconocer sus reivindicaciones. En Argentina, como hemos visto a lo largo de este capítulo, tras el proceso de democratización iniciado en 1983, irrumpe con relativa fuerza un discurso de diversidad cultural y respeto por los derechos humanos que influyó, en cierta medida, en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y de las minorías sexuales. Además, y al igual que en México, las organizaciones LGTTTBI en Argentina tienen una amplia trayectoria de reivindicaciones, que data de finales de los años sesentas. Quizá la diferencia más destacable con México, en donde los diputados del partido oficialista congelaron la iniciativa de matrimonio igualitario que envió el Presidente Peña Nieto, fue que en Argentina cerca del 60% de los assembleístas que aprobaron la ley eran del partido oficialista (Parlamentario, 2010). Esto permite evidenciar que para reconocer a ciertos grupos como ciudadanos plenos, no sólo es necesario un contexto favorable y organizaciones sociales consolidadas, sino también verdadera voluntad política.

En cuanto al reconocimiento de las minorías sexogenéricas también deben destacarse aquellas leyes que sancionan el derecho de las personas *trans*<sup>82</sup> a ser reconocidas, identificadas y tratadas de acuerdo con su identidad de género autopercibida y autodeterminada. Como señalamos, años atrás quienes no se comportaban de acuerdo a lo esperado según su género eran consideradas desviadas, perversas, enfermas, etc., siendo objeto de estudio de la criminología y luego de la ciencia médica y psiquiátrica. Si bien en 1990 la Organización Mundial de la Salud eliminó a la homosexualidad de su lista de enfermedades, las clasificaciones psiquiátricas siguen incluyendo a la población *trans* como enfermos mentales diagnosticados con “disforia de género” (Baccaro, 2014). En este sentido, estas leyes también buscan romper con la idea de “anormalidad” que rodea a la población que no se identifica con el trinomio mujer-femenino-heterosexual o varón-masculino-heterosexual y que da lugar a frecuentes actos de discriminación, segregación y estigmatización, y buscan reconocer el *derecho básico a la identidad* a una de las poblaciones más vulnerables dentro del colectivo LGTTTBI.

Sólo Argentina y Bolivia han sancionado leyes en materia de identidad de género. En el primer caso, en 2011 se sancionó la Ley de Identidad de Género, que de manera general reconoce el derecho de las personas *trans* a ser tratadas de acuerdo a su identidad *autopercibida*<sup>83</sup>, al libre desarrollo de su persona y a ser identificada de ese modo en los instrumentos que acreditan su identidad. Lo destacable de esta ley es que es la primera en el mundo en la que no se exige a la persona ningún diagnóstico ni orden judicial para la libre expresión de su identidad genérica. La ley además garantiza el acceso a una salud integral, tratamientos hormonales e intervenciones quirúrgicas parciales o totales sin requerir autorización judicial o administrativa, con el consentimiento informado de la personas como único requisito. Por su parte, en 2016 en Bolivia se

---

<sup>82</sup> El término personas *trans* incluye a las personas travestis (aquellas que utilizan ropas del género opuesto al propio y construyen su propia imagen genérica), las personas transexuales (quienes muchas veces optan y deciden intervenir genitualmente para mudar su sexo) y las personas intersex (cuyas corporalidades presentan una diversidad propia).

<sup>83</sup> Esto refiere a que la Ley 26.743 reconocerá la identidad de género de la persona sin la necesidad de acreditar intervención quirúrgica por reasignación genital total o parcial, ni acreditar terapias hormonales u otro tratamiento psicológico o médico. La simple manifestación de identidad es suficiente para realizar las modificaciones en los instrumentos que acrediten su identidad.

sanciona la Ley 807 que, al igual que la ley argentina, permite a las personas *trans* el cambio de identidad de género en la documentación pública y privada, y simplifica el proceso de cambio, pasando de un proceso judicial a un breve trámite administrativo en el que la persona *trans* determina con autonomía su nueva identidad<sup>84</sup>.

Un elemento relevante de las leyes de Identidad de Género de Argentina y Bolivia es que en ambos casos fueron ampliamente apoyadas en sus respectivas cámaras de diputados y senadores. En Argentina, y a diferencia de la Ley de Matrimonio Igualitario, la ley de Identidad de Género fue aprobada por una abrumadora mayoría<sup>85</sup>. En el caso de Bolivia la ley fue plenamente apoyada por el presidente Evo Morales, quien la propuso a través del Ministerio de Justicia a la Asamblea Legislativa, que finalmente la aprobó casi por unanimidad (votos oficialistas y de oposición favorables) en ambas cámaras (Ampuero y Morales, 2016). La aprobación de la ley también se enmarcó en un fuerte discurso de reivindicación de la población anteriormente excluida y ubicada en una posición de subordinación y negación de derechos (indígenas, campesinos, obreros, mujeres), así como en el proceso más amplio de *descolonización* y *despatriarcalización* del Estado boliviano. En este sentido, el reconocimiento del derecho a la identidad de género en Bolivia es un desdoblamiento congruente con el reconocimiento de las reivindicaciones étnico-identitarias de los pueblos indígenas.

Por su parte, en Argentina existe el antecedente de lucha por el derecho a la identidad de los niños y niñas que fueron secuestrados y privados de su identidad durante la última dictadura militar, razón por la cual el derecho a la identidad fue propuesto por la organización de las Abuelas de la Plaza de Mayo a la ONU para ser finalmente incluido en la Convención sobre los Derechos del Niño en 1989. Este tipo de procesos político-legales, en los que la memoria histórica y cultural tiene un peso fundamental en el reconocimiento de derechos civiles y políticos, ha sido observado en otros casos, como en Estados Unidos

---

<sup>84</sup> A diferencia del proceso judicial anterior, en el que un juez era quién aprobaba o rechazaba el cambio de identidad. Con la nueva ley se solicita un examen *técnico psicológico* que acredite que la persona conoce y asume *voluntariamente* las implicaciones de su decisión, requisito que resulta más favorable y menos ofensivo a la población *trans* que el anterior requerimiento de presentar una un examen psiquiátrico.

<sup>85</sup> En la Cámara de Diputados la votación fue de 167 votos a favor, 17 en contra y 7 abstenciones. En el Senado la votación fue de 55 votos a favor y una abstención.

y Sudáfrica<sup>86</sup>, en los que a ciertos grupos sociales se les excluyó, segregó y negó un estatus legal de ciudadanos plenos durante mucho tiempo (Paulón, 2012; Ampuero y Morales, 2016).

Como muestra la Tabla 5.3, Bolivia es el país que, en términos de los instrumentos legales considerados en nuestro análisis, tiene una mayor protección y reconocimiento de derechos a las minorías sexuales, con la excepción del matrimonio entre personas del mismo sexo y la prohibición de las terapias de conversión. Consideramos que la irrupción política de actores sociales anteriormente excluidos en razón de su identidad así como la presencia de un gobierno comprometido con dichas reivindicaciones identitarias, son factores favorables a las demandas de las minorías sexuales, a pesar de que Bolivia es uno de los países en América Latina con menor aceptación social de la homosexualidad (Barrientos, 2016). En este sentido, es probable que el reconocimiento de las minorías sexuales sea más una cuestión de búsqueda de congruencia que de convicción político-ideológica. La creación de inercias de inclusión, o círculos virtuosos, pueden sobreponerse a la falta de voluntad política de los gobiernos acerca de ciertos temas, como el de los derechos del colectivo LGTTTBI. Estas inercias se echan a andar cuando se establecen métodos de control para no caer en involución (criterios constitucionales para eliminar la exclusión, el apartheid, la segregación racial, etc.), y tienen su base en el pluralismo (es decir, en la extensión del poder político a una amplia coalición o pluralidad de grupos sociales) y en el apoyo de instituciones relativamente democráticas y autónomas. La presencia de estos elementos se aprecia con mayor claridad en Bolivia y su relativa ausencia en el caso de México.

En suma, queremos señalar que los derechos de las minorías sexuales han implicado el reconocimiento por parte del Estado de una igualdad históricamente negada a ciertos grupos sociales por su identidad de género o preferencia sexual. De hecho, las reivindicaciones de las minorías sexuales transitaron del reconocimiento de la diferencia e identidad al reconocimiento de la ciudadanía plena a través de la adopción del lenguaje de

---

<sup>86</sup> El reconocimiento del matrimonio igualitario en 2006 remite a la larga historia de segregación y discriminación de la población negra que derivó en la prohibición constitucional de cualquier forma de discriminación en 1996, incluida aquella motivada por orientación sexual.

los derechos humanos, pronunciamientos políticos de carácter universal y un cuestionamiento directo al Estado (Ulloa, 2017). Desde esta perspectiva, los colectivos LGTTTBI se orientaron a modificar los marcos institucionales y legales, exigiendo leyes y disposiciones jurídicas que los protegieran y reconocieran los mismos derechos otorgados a todos los demás ciudadanos.

También cabe destacar la importancia de los actores sociales, las trayectorias institucionales y la orientación y voluntad política de los gobiernos para sancionar distintas leyes e implementar políticas de redistribución y de reconocimiento. En el caso de Argentina, la conjunción de un fuerte discurso de derechos humanos tras el retorno a la democracia, organizaciones LGTTTBI consolidadas y la voluntad política de los actores involucrados en los procesos de toma de decisión, fue indispensable para la sanción de la Ley de Matrimonio Igualitario en 2010 y de Identidad de Género en 2012. En el caso de Bolivia, a pesar de ser uno de los países con menor aceptación social de la homosexualidad, se sancionó una Ley de Identidad de Género en 2016 como resultado de un fuerte cabildeo de las organizaciones que representan a la población *trans*, pero también de instituciones inclusivas, voluntad política del gobierno de Evo Morales para llevarla adelante, y de una fuerte memoria histórica y cultural de exclusión y opresión.

A diferencia de Argentina y Bolivia, si bien en México se han garantizado ciertas protecciones para las minorías sexuales, éstas siguen siendo muy limitadas y el reconocimiento de derechos muy escaso. De hecho, la iniciativa de ley del Presidente, y su posterior congelamiento en la Cámara de Diputados por assembleístas de su propio partido, ha evidenciado la falta de voluntad política y de instituciones democráticas autónomas para reconocer derechos históricamente negados a las minorías sexuales, considerados aún ciudadanos de segunda, con derechos civiles y sociales recortados. En el caso de las personas *trans*, al negarles el derecho a la identidad, se les niega su existencia como sujetos sociales. Además, esta situación ilustra que si bien es necesaria la existencia de organizaciones sociales consolidadas y de larga trayectoria de lucha, no es suficiente para reconocer las reivindicaciones de las minorías sexuales.

### 5.3. LOS DERECHOS DE LAS MUJERES: ENTRE LA IGUALDAD Y LA DIFERENCIA

En este apartado se examinan las distintas normativas, de reciente incorporación a los sistemas jurídicos nacionales de los tres casos estudiados, relacionadas con las demandas de distintos grupos feministas y de mujeres. Nos referimos básicamente a las leyes destinadas a garantizar una participación más equitativa entre hombres y mujeres en los cargos de elección popular y representación, así como al reconocimiento de los derechos sexuales, reproductivos y no reproductivos (básicamente en relación a la legalización del aborto como derecho ampliamente exigido por grupos de mujeres y feministas).

A diferencia de las minorías sexuales y los pueblos indígenas, las mujeres no son propiamente una minoría, pues comprenden la mitad de la población del planeta. Sin embargo, comparten el hecho de enfrentar históricamente una subordinación de estatus que les impide acceder equitativamente a los recursos necesarios para participar plenamente en la vida social. En este caso, es el género<sup>87</sup>, y no la sexualidad o la etnia, el principio de visión y división sobre el que se construye la subordinación de estatus de las mujeres a través de todas las dimensiones de la vida social (Nash, 2001; Bartolomei, 2011).

Esta forma específica de subordinación de las mujeres basada en el género, y en función de los “roles naturales” que a ellas se les han atribuido, se manifiesta en prácticas como el acoso sexual, la violencia doméstica, la trivialización, cosificación y degradación a través de representaciones estereotipadas en los medios (como ser inferior, sumiso, dependiente, sin una identidad genérica propia, jugando un papel social secundario y limitado al ámbito doméstico). También comprenden el desprecio en la vida cotidiana, la marginación e incluso la exclusión en la vida pública (y de los órganos deliberativos), así

---

<sup>87</sup> El concepto de género se refiere a la organización social de la diferencia sexual y de la reproducción biológica, por lo que representa un conjunto complejo de relaciones (de poder) y procesos socioculturales de carácter histórico. Así, el género es una construcción social realizada a través de representaciones culturales de la diferencia sexual. El género se define en función de las características socialmente asignadas a lo masculino y femenino, como en la creación de una identidad subjetiva (identidad de género). Si bien el género parte de la noción de diferencia sexual derivada de una biología diferenciada, se centra principalmente en la construcción social de esta diferencia y en el sistema de jerarquías que produce (Nash, 2001).

como en la privación de derechos y garantías jurídicas de ciudadanía (Fraser, 2012; Mondragón, 2012).

Mientras la subordinación de los indígenas y homosexuales está asociada principalmente al racismo-eurocentrismo y la homofobia-heterocentrismo, la subordinación de las mujeres obedece a los patrones androcéntricos de valor (es decir, los valores culturales que privilegia los rasgos asociados a la masculinidad y que devalúa todo lo asociado a lo “femenino”). Esta misoginia-androcentrismo se encuentra explícita e implícitamente codificada en varias ramas del derecho (como el derecho civil o penal), que influyen en las construcciones jurídicas de la privacidad, la autonomía, la legítima defensa y la igualdad. También se proyecta en las políticas públicas (como las de reproducción, inmigración y asilo) y en las prácticas profesionales (como la medicina), así como en costumbres y tradiciones. Todas estas situaciones remiten a una falta de reconocimiento institucionalizada (Fraser, 2011; 2012; Mondragón, 2012).

Así, las peticiones de reconocimiento que reclaman distintos grupos feministas y de mujeres no tratan de valorar la feminidad sino de superar la subordinación, es decir, poder interactuar en pie de igualdad con sus pares masculinos. La meta no es hacer las vidas de las mujeres iguales a la de los hombres sino, más bien, hacer que la “diferencia no tenga costos” (Fraser, 2000a; 2012). En este sentido, las políticas de reconocimiento tratan de desinstitucionalizar los patrones androcéntricos que impiden la paridad de género, a la vez que los sustituyen por patrones que disminuyan o eliminen *los costos de ser mujer* en el entramado social.

Sin embargo, y al igual que en el caso de las minorías sexuales, la tensión inevitable entre “igualdad y diferencia” está presente en las demandas de mujeres y grupos feministas. En las últimas décadas el reclamo por la igualdad se ha manifestado en demandas de acceso a lugares y posiciones antes vedados para las mujeres (desde universidades a ocupaciones), en denuncias de discriminación (dificultades para acceder a posiciones políticas o laborales de alto nivel) y de desigualdad (salario inferior por el mismo trabajo). Estas demandas reafirman una concepción basada en el derecho universal y en la igualdad por naturaleza de todos los seres humanos. No obstante,

mantener esta posición puede llevar a una excesiva formalización de los derechos, aislándolos de las estructuras y prácticas sociales y negando la diversidad de las personas. La especificidad de ciertos derechos (como los sexuales, reproductivos y no reproductivos -y en particular el derecho al aborto- de las mujeres), es una forma de trato diferenciado y de reconocimiento de las especificidades de las mujeres que no sería posible dentro de un discurso inequívoco de la igualdad universal (Young, 1989; 1990; Jelin, 1997; Bareiro y Torres, 2010).

En Argentina, Bolivia y México, principalmente durante gran parte del siglo XX, la relación entre Estado Nación y el género ha sido la de incluir a las mujeres “simbólicamente como madres y al mismo tiempo excluirlas políticamente como sujetos de derechos”, es decir incluirlas como ciudadanas de segunda (Bartolomei, 2011; Bareiro y Torres, 2010). Sin embargo, el Estado Nación moderno ha sido y sigue siendo la instancia decisiva para el reconocimiento y protección de los derechos de ciudadanía y los derechos humanos, es al Estado al que se dirigen las reivindicaciones de derechos por parte de quienes son y han sido excluidos de una ciudadanía plena (Silver, 2004; Bartolomei, 2011). Por ejemplo, fue recién a mediados del siglo XX que las mujeres lograron el derecho al voto universal para poder participar en elecciones nacionales; en Argentina en 1947, en Bolivia en 1952 y en México 1953.

Aunque con ciertas diferencias, durante el siglo XIX y principios del XX en los tres casos distintos códigos establecían restricciones a la autonomía de las mujeres y un tratamiento jurídico diferenciado. Ya sea en la educación, el libre ejercicio de una profesión, la participación en la vida pública, las mujeres estaban limitadas (desde su nacimiento hasta el matrimonio) a la tutela de su padre o esposo. Además, si bien podían elegir el tipo de vida deseado, éste se limitaba al matrimonio (que implicaba la pérdida de distintos derechos) o a la vida religiosa, según la expectativa social asignada a la mujer. Así, a través de la figura de la patria potestad o de la ciudadanía (cuyos requisitos excluían en los hechos a las mujeres) los hombres tenían el poder en el ámbito público y el dominio sobre su esposa y sus hijos en el ámbito privado (Belluci y Rapisardi, 1999; Mondragón, 2012; Brown, 2014).

En Argentina, desde inicios del siglo XX, y con el flujo de los movimientos inmigratorios de ultramar, los grupos de mujeres se lanzaron a conquistar derechos básicos de ciudadanía no reconocidos en el campo civil, jurídico, educacional y laboral. Durante la década de los cuarenta el derecho de las mujeres a ejercer el voto fue posible por la posición favorable del peronismo; sin embargo, con excepción de ese periodo, la presencia de mujeres en instituciones representativas fue bastante limitada hasta la sanción de la “ley de cupo” de 1991. Finalmente, y en gran medida por las políticas de población de corte pro natalista de la década de los 70, los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres no fueron considerados, a la vez que se desalentaba, obstaculizaba y criminalizaba (desde el Estado y la Iglesia<sup>88</sup>) las prácticas anticonceptivas y el derecho de las mujeres sobre su cuerpo y fecundidad (Belluci y Rapisardi, 1999).

En Bolivia tras la revolución de 1952 se estableció el derecho universal a la educación básica, principalmente en el medio urbano, y la adopción del voto universal, que permitió incorporar a la ciudadanía política a las mujeres y poblaciones indígenas del país. Sin embargo, la participación de estos dos grupos en las instituciones de representación fue bastante limitada (debido a que el derecho de las mujeres a poder desempeñar un cargo llegó varias décadas después de poder votar ), y fue hasta la promulgación de la Constitución de Bolivia de 2009 que se incluyeron artículos claves para dar sostén jurídico a la creación de una normativa que pudiera garantizar, en mayor o menor medida, la igualdad entre hombres y mujeres en distintos ámbitos (Monte y Gavernet, 2015).

Por su parte, en México durante el proceso de reconstrucción nacional a principios del siglo XX y debido a la falta de población, se desplegó una política poblacionista y pronatalista bastante efectiva. Esta postura, como en Argentina, partió del supuesto de que las mujeres eran sólo “seres para otros”, objetos y no sujetos de las políticas públicas demográficas, lo que representaba, y aún representa, un sometimiento y arbitrariedad

---

<sup>88</sup> Aún en la actualidad, la cúpula de la Iglesia sigue manteniendo una gran poder, tanto social como económico y mediático, que aunado a los históricos acuerdos entre el Estado argentino y el Vaticano (por los que la iglesia sigue recibiendo cuantiosos subsidios), han dificultado la despenalización del aborto (Chaves, 2012).

contra los derechos humanos de las mujeres (Felitti, 2009; Mondragón, 2012; Ulloa, 2017). Por otra parte, a pesar de que se reconoció en 1974 la igualdad del varón y la mujer ante la ley en el Artículo 4 de la Constitución, se seguía concibiendo que las mujeres contribuirían al desarrollo del país desde el ámbito doméstico. Finalmente, resulta destacable que las leyes sobre igualdad de género en México hayan sido de reciente incorporación (2006-2007) en el sistema jurídico mexicano.

En los tres casos, durante el último cuarto del siglo XX, se dieron procesos como el ingreso masivo de mujeres al mercado de trabajo y a la educación, el avance de los derechos humanos, un contexto relativamente democrático, el auge de los movimientos feministas y de mujeres que implicaron, en mayor o menor medida, un cambio social de magnitud y del lugar social asignado a las mujeres (Mondragón, 2012; Carosio, 2012; Bareiro y Torres, 2010). Estos procesos aunados a la democratización iniciada en la década de los ochenta permitieron incorporar demandas de inclusión política de grupos no considerados en la construcción de los Estado Nación. A la vez, distintos organismos internacionales promovieron acciones con el objetivo de lograr igualdad de oportunidades y trato entre hombres y mujeres (Jelin, 1997; Archenti y Tula, 2014).

Ejemplo de la legislación internacional es la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) adoptada por las Naciones Unidas en 1979, que impactó sobre las agendas gubernamentales de los países miembros, entre ellos 13 latinoamericanos (Argentina en 1985, Bolivia en 1990 y México en 1980), y resaltó la importancia del sistema internacional para reconocer la igualdad global de las mujeres. Además, las Recomendaciones y la Plataforma de Acción de las Conferencias Mundiales sobre la mujer en Nairobi (1985) y Beijing (1995) trasladaron la atención hacia los mecanismos institucionales y culturales de exclusión que dificultan la participación de las mujeres. Esta última incitó a los gobiernos a comprometerse con la instrumentación de políticas de acción afirmativa para promover la incorporación de mujeres en los niveles más altos de decisión y representación política (Caminotti, 2009; Jones *et al.*, 2012; Archenti y Tula, 2014). Por su parte la CEDAW reconoció nuevos derechos de las mujeres en el ámbito privado con respecto a su sexualidad o

reproducción, siendo el único tratado de derechos humanos que menciona la planificación de la familia. En este sentido, una aproximación a las normas de cuotas de género y los derechos sexuales permitirá entender, en cierta medida, la extensión de la inclusión de las mujeres en Argentina, Bolivia y México, pues, como veremos, éstas han sido unas de las demandas más reivindicadas por los movimientos feministas y de mujeres en la región.

### ***5.3.1. El reconocimiento de la igualdad y diferencia de las mujeres en Argentina, Bolivia y México***

Las constituciones de los tres países establecen, en principio, ciertos derechos para garantizar la igualdad de hombres y mujeres, sin embargo, refieren a diferentes ámbitos de la vida social, ya sea familiar o político. La Constitución mexicana señala en su Artículo 4 que “el varón y la mujer son iguales ante la ley”, en un articulado que refiere a la protección legal de la familia y el derecho a decidir sobre la reproducción. Por su parte, las constituciones de Argentina y Bolivia garantizan la igualdad de mujeres y hombres pero en artículos referidos al sistema de gobierno y los derechos políticos. En el caso de Bolivia, la nueva constitución de 2009 señala en su Artículo 11 que se adoptará para su gobierno la “equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres”, mientras en el caso de Argentina su Artículo 37 garantizaba desde 1994 “la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos”.

De los tres casos estudiados, la Constitución Mexicana fue la primera, en 2001, en prohibir en su Artículo 1 la discriminación motivada por género, mientras la Constitución Boliviana de 2009, en su Artículo 14.II, no sólo prohíbe sino sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo. Además, en el proceso de reconocer que la violencia contra la mujer implica una cuestión de género que trasciende el ámbito privado para convertirse en una cuestión de interés público, sólo Bolivia reconoce con rango constitucional el derecho de todas las personas, “en particular las mujeres, a no sufrir violencia física, sexual o psicológica” en la familia como en la sociedad (Artículo 15.II) (Ver

Tabla 5.4). En los tres casos se han sancionado leyes secundarias<sup>89</sup> destinadas a garantizar una vida libre de violencia para las mujeres en el ámbito privado y público, que han incidido de manera significativa en los distintos códigos, tipificando delitos de nuevo cuño. Los tres Códigos Penales reconocen el *feminicidio* como un tipo particular de violencia de género (2012 en Argentina y en México, y 2013 en Bolivia), y es en Argentina, seguido de México, donde las sanciones son más duras, estableciendo prisión perpetua para el autor del delito. Sin embargo, las leyes de Bolivia y Argentina son las que han tipificado un mayor número de hechos de violencia como violencia de género (16 en el caso andino y 6 en el caso rioplatense), permitiendo legalmente una reacción penal más específica y la acreditación más clara de un delito.

En 2012, con la presión de distintas organizaciones de políticas y activistas, Bolivia aprobó la segunda ley en el mundo que penaliza y tipifica el acoso y la *violencia política de género*<sup>90</sup>, siendo además uno de los primeros países en discutir estos problemas desde el año 2000 y poner el foco sobre los rasgos de la cultura política que inciden en la desigual participación política de las mujeres. De hecho, esta ley ha jugado un rol decisivo en la confección de distintos proyectos de ley para los países de América Latina (Minetto, 2017). A pesar de que México comparte con Bolivia niveles elevados de violencia política contra las mujeres, en nuestro país no se ha tipificado la violencia política de género, por lo que se ha dificultado perseguir y sancionar los hechos que podrían constituir este tipo de violencia. Así, Bolivia parece garantizar unos términos de inclusión más favorables para las mujeres en la vida política, considerando y sancionando las formas más violentas de distintas prácticas culturales, e intentando igualar los caminos que tienen que seguir hombres y mujeres para poder llegar al ejercicio de sus cargos públicos.

---

<sup>89</sup> En Argentina se sanciona en 2009 la “Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales”; en Bolivia en 2012 se sanciona la “Ley Integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia” (Ley 348); y en México en 2007 se expide la “Ley General de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia”.

<sup>90</sup> Puede entenderse por violencia política de género “los actos de violencia y hostigamiento que buscan esencialmente disuadir a las mujeres del ejercicio de su posición política o inducir a una mujer a hacer (o no hacer) algo relacionado con su mandato político contra su voluntad” (Minetto, 2017).

Tabla. 5.4 Derechos a favor de las mujeres en Argentina, Bolivia y México (1991-2016)

Derechos reconocidos	Argentina	Bolivia	México
Prohibición constitucional de la discriminación de género	No	Sí	Sí
Reconocimiento constitucional de una vida libre de violencia (física, sexual, psicológica)	No	Sí	No
Leyes secundarias destinadas a garantizar una vida libre de violencia	Sí	Sí	Sí
a) Tipificación de feminicidio	Sí	Sí	Sí
b) Tipificación del acoso y la violencia política de género	No	Sí	No
Normativas de cuotas de género	Sí (1991)	Sí (1997)	Sí (1933)
a) Obligatoriedad de las cuotas	Sí	Sí	No
b) Mandato de posición	Sí (1993)	Sí (1997)	Sí (2002)
c) Sanciones incumplimiento	Sí	No	No
Reconocimiento constitucional de la paridad de género	No	Sí (2009)	Sí (2014)
a) Paridad en designación de gabinete nacional y todos los cargos de representación	No	Sí	No
Reconocimiento constitucional derechos sexuales	No	Sí	No
Despenalización del aborto	No	No	No*
a) Causal riesgo vida de la mujer	Sí	Sí	Sí
b) Causal riesgo para la salud	Sí	Sí	No
c) Causal violación o incesto	Sí	Sí	Sí
Derechos de las trabajadoras domésticas			
a) Prohibición del pago en especie	Sí	Sí	No
b) Obligatoriedad del contrato	Sí	No	No
c) Permisos por vacaciones	Sí	Sí	No
d) Protección maternidad	Sí	No	No
e) Seguridad social obligatoria	Sí	Sí	No
Extensión del reconocimiento	<b>66.6%</b>	<b>80.9%</b>	<b>38%</b>

Fuente: Elaboración propia

\*Sin embargo, como abordaremos más adelante, en 2007 la Ciudad de México aprobó la despenalización.

### ***De las cuotas a la paridad de género***

La aprobación de leyes arriba mencionadas, en los tres casos, responde, en importante medida, a la presencia (y representación sustantiva) de legisladoras en los órganos legislativos, lo que nos lleva a considerar las distintas acciones afirmativas para lograr una participación política más *equitativa, igualitaria o paritaria* entre hombres y mujeres en los órganos de representación y decisión del Estado. Se puede señalar, de manera general, que se tratan de medidas, con diferente alcance, que promueven la inclusión de mujeres para revertir los patrones históricos de discriminación y exclusión en la vida política (Caminotti y Freidenberg, 2015: 124). Además, el balance parece indicar que este tipo de políticas tienen un efecto positivo en introducir en la agenda pública y legislativa problemáticas o temas de interés de las mujeres, lo que sugiere que la presencia de mujeres en el poder y sus formas y estilos de hacer política pueden hacer una diferencia en la representación (Fernández, 2011).

En el caso de México, entre 1993 y 1996 se impulsó una serie de reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) tendientes a generar mayor representación de las mujeres en los partidos. Sin embargo, a diferencia de Argentina en donde se establecía un *mandato legal* para los “cupos femeninos” (cuotas de carácter legal y constitucional), en México la norma de 1993 (de carácter voluntario) *sugería* a los partidos políticos promover en sus estatutos “una mayor participación de las mujeres en la vida política del país”. De igual forma la norma de 1996 establecía que las candidaturas a diputados y senadores no debían exceder el 70 por ciento para un mismo género. Es hasta el año 2002 que se introduce una cuota obligatoria del 30% para todos los partidos para la presentación de candidaturas tanto de mayoría relativa como de representación proporcional a ambas cámaras, además estableció el mandato de posición en las listas de representación proporcional (1 de 3) y fijó sanciones ante el incumplimiento de las reglas por parte de los partidos políticos (Cofipe, 1993, 1996, 2002). En 2008 se eleva la cuota de género a 40% y, tras el escándalo de las *juanitas* en 2009, en 2014 se establece constitucionalmente la paridad de género.

En Bolivia la ley de cuotas se sancionó en 1997 y establecía un 30% de representación de mujeres en las listas partidistas de candidatos a diputaciones plurinominales y -como en Argentina y México en 1993 y 2002, respectivamente- un mandato de posición en las listas de representación proporcional para la cámara de diputados (1 de 3) y senadores (1 de 4). Sin embargo, al igual que en México, la ausencia de sanciones frente a su incumplimiento la hizo poco efectiva y dio lugar a situaciones como la de las *juanitas* en México (es decir, la renuncia de mujeres titulares a favor de suplentes hombres) y a la inscripción de candidatos hombres con nombres de mujeres o llenar el cupo de participación con nombres y apellidos de mujeres no existentes (Archenti y Tula, 2013).

En general, y debido al contexto legal, institucional y cultural, en los tres casos las normativas de cuotas de género se enfrentaron a limitaciones en su aplicación, como su carácter de medidas correctivas transitorias, el carácter arbitrario de porcentajes mínimos, la ausencia o poca precisión de los mandatos de posición, etc. Estas dificultades dieron lugar al debate sobre la *paridad política de género* y a señalar que los porcentajes arbitrarios por debajo de la paridad son insuficientes para lograr una total inclusión de las mujeres. Así, uno de los indicadores de la inclusión de las mujeres como ciudadanas plenas puede ser la *representación paritaria* (es decir, el 50 por ciento) en los niveles de decisión y representación política (Archenti y Albaine, 2013; Archenti y Tula, 2014).

Como hemos señalado, en Bolivia el proceso social y político que llevó al primer presidente indígena a la Presidencia y a los pueblos indígenas a la asamblea Constituyente, priorizó la inclusión de sectores sociales tradicionalmente excluidos o marginados del escenario político electoral. Por ello, resulta consistente que Bolivia haya sido pionera en la región<sup>91</sup> (junto a Ecuador) en establecer *constitucionalmente* en 2009 el principio de paridad política de género como mecanismo rector de la organización política democrática en sustitución del sistema de cuotas (Artículo 11). De igual forma, en 2014 México reconoció constitucionalmente el principio de paridad política (Artículo 41), sin

---

<sup>91</sup> Actualmente seis países en la región reconocen el principio de paridad política de género en su constitución o leyes electorales: Bolivia (2009), Ecuador (2009), México (2014), Costa Rica (2014), Ecuador (2009), Nicaragua y recientemente Argentina (2017).

embargo, limitada a las candidaturas de legisladores federales y locales, mientras en Bolivia se extiende a elecciones de legisladores y, de manera única en la región (junto a Ecuador), en la designación de miembros del gabinete nacional y todos los cargos de representación; senadores, diputados, titulares y suplentes, asambleístas departamentales, consejeros departamentales, concejales municipales y autoridades de los municipios; y puso el acento sobre el sistema de alternancia entre candidatos titulares y suplentes (Archenti y Tula, 2014).

En Bolivia como en México, la paridad política de carácter constitucional es una medida de particular relevancia frente a la exclusión y subordinación histórica y estructural de las mujeres en el ámbito político, orientada a reconocer el derecho a la igualdad. Las democracias liberales de la región se construyeron a partir de una postura androcéntrica (así como etnocéntrica y heterocéntrica) que ha excluido a las mujeres; en principio de la noción misma de ciudadanía y después de una ciudadanía plena (Nash, 2001). En los tres casos, el derecho de las mujeres a votar y ser electas fue una medida para reconocer su ciudadanía que resultó poco efectiva frente a distintas prácticas culturales que menosprecian y violentan su participación política. Así, las cuotas de género<sup>92</sup> (Argentina), las normas paritarias (Bolivia y México) y contra la violencia política de género (Bolivia), son medidas con diferente alcance destinadas no sólo a lograr una mayor inclusión sino mejorar los términos de la misma.

### ***El derecho a decidir sobre el propio cuerpo***

En las últimas décadas las mujeres y grupos feministas han reivindicado activamente los derechos sexuales, reproductivos y no reproductivos, planteando dos exigencias centrales, la primera orientada al reconocimiento de los derechos de las mujeres a regular su propia sexualidad y capacidad reproductiva, y la segunda, a exigir que los hombres asuman la responsabilidad por las consecuencias del ejercicio de su propia sexualidad. Estos derechos buscan revertir o contrarrestar una forma de subordinación y opresión en la que

---

<sup>92</sup> El 23 de noviembre de 2017 el Congreso argentino aprobó la Ley N° 27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política, dejando sin efecto el cupo femenino. Sin embargo, esta ley excede de los alcances temporales de esta investigación.

los hombres han tenido (y siguen teniendo) más poder para establecer sus propios comportamientos sexuales y los de sus parejas (Jelin, 1997). En el ámbito internacional la concepción de los derechos sexuales como derechos humanos básicos ha quedado plasmada en diferentes ordenamientos jurídicos, lo que ha supuesto un punto de quiebre con respecto a la noción de estos derechos vinculada con las políticas poblacionales (Monte y Gavernet, 2015).

La concepción de los derechos sexuales vinculada a los derechos humanos y al acceso a la salud como un derecho, comprende los derechos vinculados a la reproducción (e.g. los relativos a la seguridad durante el embarazo), a la no reproducción (e.g. vinculados a la anticoncepción y el aborto) y los referidos al libre ejercicio de la sexualidad como práctica de placer escindida de la reproducción. De los tres casos, sólo Bolivia reconoce con carácter constitucional los derechos sexuales<sup>93</sup> y reproductivos de mujeres y hombres (Artículo 64), mientras México únicamente refiere a los derechos reproductivos (Artículo 4). Sin embargo, aún en la actualidad existe un considerable número de derechos sexuales incumplidos o no reconocidos a plenitud, como el derecho al aborto, que sigue siendo considerado un delito penal contra la vida en casi todos los países de la región, incluido Argentina, Bolivia y México (Bareiro y Torres, 2010; Cepeda, 2013; Monte y Gavernet, 2015).

Si bien en ninguno de los tres casos el aborto está legalizado, existen diferencias en la consideración y reglamentación de las causales no punibles. Consideramos que el aborto, como derecho sexual y no reproductivo que se sustenta en la capacidad de decidir sobre el propio cuerpo, es una de las demandas básicas y más antiguas del movimiento feminista y una medida afirmativa para contrarrestar la subordinación y opresión sexual. Su reglamentación punitiva, despenalización (cuando los códigos penales consideran el aborto como delito pero hay excepciones/causales excluyentes) o legalización es un indicador clave del reconocimiento del derecho de las mujeres a ejercer una vida sexual

---

<sup>93</sup> Además, la Constitución Boliviana reconoce los derechos a la integridad sexual, a no sufrir violencia sexual o ser víctima de trata (Art. 15). Sin embargo, más allá de estos derechos y al igual que Argentina y México, hay cierta ausencia de otros derechos no reproductivos, como la anticoncepción asistida, la ligadura primaria y, como veremos adelante, la interrupción voluntaria del embarazo (Monte y Gavernet, 2015: 51).

plena como práctica de libertad y autodeterminación reproductiva, disminuyendo “el costo de ser mujer” asociado a la función biológica exclusiva y característica del embarazo (Lamas, 2009; Jelin, 1997; Monte y Gavernet, 2015).

En los tres países, sus códigos penales incluyen pena de privación de la libertad para la mujer que consienta el aborto y para el personal de salud o cualquier persona que le asista. Estas penas van de 1 a 10 años de cárcel en el caso de Argentina, o de 1 a 6 años en los casos de Bolivia y México. Además, reconocen la despenalización del aborto cuando esté en riesgo la vida de la mujer o cuando se trate de casos de violación o incesto. En los casos que impliquen un riesgo para la salud de la mujer, o lo que comúnmente se llama aborto terapéutico, sólo Argentina y Bolivia lo reconocen como una causal no punible.

Sin embargo, en los tres casos destaca la ausencia de causas no punibles como salud mental, malformación del feto o condición socioeconómica, aunque cabe aclarar que en ninguna de las tres Constituciones se establece el derecho a la vida desde la concepción ni la prohibición expresa del aborto, lo que abre la puerta al posible reconocimiento del derecho concreto a decidir de las mujeres por encima de un abstracto derecho a la vida (Lamas, 2009; Monte y Gavernet, 2015). De hecho, esto posibilitó que en el caso de la Ciudad de México la Suprema Corte de Justicia resolviera que era constitucional la legalización del aborto (aprobada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en 2007) a petición de la mujer hasta las doce semanas de embarazo. Esta legislación, junto a la de Cuba, es considerada una de las más liberales en torno a los derechos sexuales y no reproductivos en América Latina, siendo similar a la legislación en la materia a la de Estados Unidos pero más restrictiva que la legislación canadiense. Esta isla legal en México ha propiciado que mujeres de otros estados de la República se trasladen a la Ciudad de México para practicarse una interrupción legal del embarazo (Lamas, 2009; Tuckman, 29 de agosto 2008).

Debido a la persistencia de escenarios penales prohibicionistas, en general siguen existiendo situaciones de dilatación de la administración de la justicia, de negación de autorizaciones para el acceso al derecho al aborto no punible y de criminalización de las mujeres, en donde médicos, autoridades e iglesia cumplen un rol central. De hecho, en

Argentina y México, y en menor medida en Bolivia, la iglesia católica sigue conservando gran poder para imponer su postura que defiende la vida del producto de la concepción por encima de los derechos humanos de las mujeres, que en términos políticos ha actuado como un poder de veto a cualquier iniciativa de legalización o despenalización del aborto (Chaves, 2012; Lamas, 2009).

Las dificultades para acceder al derecho al aborto también se deben a la ausencia de protocolos o guías de atención del aborto no punible, por ejemplo, en Argentina en 2010 se revirtió, durante el gobierno de la presidenta Cristina Fernández, la resolución ministerial que establecía la guía de atención de los abortos no punibles, lo que confirmó la postura del gobierno de evitar la confrontación con la jerarquía de la iglesia católica y los sectores más reaccionarios frente a las elecciones intermedias de 2013. Finalmente en 2015 el Ministerio de Salud de la Nación tuvo que actualizar la guía de atención para la interrupción no punible del embarazo (Chaves, 2012). En el caso de México, en 2006 la CIDH tuvo que solicitar al gobierno federal, después de un caso que llegó a esa instancia, el establecimiento de procedimientos para los casos de aborto no punibles por violación. Sin embargo, y a diferencia de Argentina y Bolivia, debido a la estructura federal de México, esta reglamentación ha resultado irrelevante para tratar el tema a nivel estatal, llevando a que en 2010 aún diecinueve Entidades Federativas consideraran en sus constituciones o códigos penales al feto como sujeto de derechos con protección jurídica (Cepeda, 2013).

En definitiva, considerando las causales no punibles como indicador, Argentina y Bolivia garantizan un mayor acceso al derecho al aborto, además, en el caso de México su estructura federal ha permitido tentativas de penalizar incluso el aborto por violación en entidades como Guanajuato, pero también la despenalización en la Ciudad de México, única en su tipo en América Latina. Lo más relevante de los casos de Argentina<sup>94</sup> y

---

<sup>94</sup> El 3 de julio de 2018 el proyecto de ley para legalizar el aborto fue aprobado en la Cámara de Diputados, luego de una serie de manifestaciones públicas por parte de grupos de mujeres y feministas, y el compromiso político del presidente Macri de dar libertad de conciencia a sus legisladores. Sin embargo, si bien ya se está discutiendo en el Senado, es probable que allí la aprobación de una ley de este tipo encuentre más dificultades, pues los senadores suelen representar a sociedades de provincias que pueden ser muy reactivas a este tema (Clarín, 28 de febrero de 2018).

Bolivia<sup>95</sup>, y de la región en general, es que incluso en sociedades con gobiernos democráticos y de izquierda ha sido imposible despenalizar el aborto, lo que obedece, entre otros factores, al poder de la Iglesia católica y la fuerte presencia de valores religiosos conservadores (Lamas, 2009; Molyneux, 2017).

## **CONCLUSIONES PRELIMINARES**

Al finalizar el siglo XX en América Latina emergen gobiernos con distintas orientaciones (en el modelo político, social y económico) pero que en esencia sostienen proyectos políticos naciones de carácter popular y democrático en los que el Estado se posiciona para expresar las necesidades de sus pueblos y sus diversidades culturales y étnicas. Estos proyectos también coinciden en recuperar el rol central del Estado para el desarrollo de la soberanía, en un enfoque de derechos que posibilite mayores niveles de igualdad e inclusión, en la configuración de la sociedad como actor de su propia transformación y, por lo tanto, en una activa participación de los movimientos y organizaciones de todos los sectores sociales (Demicheli *et al.*, 2015).

En este escenario, distintos grupos sociales anteriormente excluidos han venido impulsando una política de redistribución y/o reconocimiento, y en este último caso han demandado un Estado más inclusivo (como en Argentina y México) o la creación de uno nuevo (como en Bolivia), que reconozca la diversidad cultural y de su gente. Estas demandas también han reivindicado la singularidad y diferencia cultural de ciertos grupos sociales (como los pueblos indígenas) o han exigido el reconocimiento de la igual dignidad y el ejercicio de una ciudadanía plena (como las minorías sexuales y las mujeres). En este sentido, si una dimensión de la inclusión implica el reconocimiento, la inclusión asume formas diversas según el grupo social del que se trate, pues muy a menudo existe una

---

<sup>95</sup> A finales de 2017 Bolivia sancionó un nuevo Código Penal que extendía la no punición a los casos de mujeres que decidieran abortar y sean estudiantes o tengan niños, adultos mayores o discapacitados a su cargo, así como a los casos de niñas y adolescentes que abortaran en cualquier etapa del embarazo. Sin embargo, una serie de protestas en contra del nuevo Código Penal (básicamente por parte de médicos y la oposición en contra de las sanciones por mala praxis profesional, los delitos fiscales, etc.) derivó en su abrogación en enero de 2018.

oscilación entre el reconocimiento de la igualdad y la diferencia, como se evidenció con los derechos de los pueblos indígenas, de las minorías sexuales o las mujeres, orientados a la diferencia, a la igualdad o a ambas. Por eso, como señalamos al inicio de este capítulo, la inclusión no está asociada con un tipo particular de reconocimiento, por el contrario, dependerá del contexto histórico, político y social, y las circunstancias particulares que enfrenten los individuos y grupos sociales.

## CAPÍTULO 6. FORMAS Y ALCANCES DE LA INCLUSIÓN: VÍAS Y TÉRMINOS

### INTRODUCCIÓN

En los capítulos previos hemos analizado las diversas expresiones asumidas por la inclusión social en Argentina, Bolivia y México, tanto en su carácter distributivo como de reconocimiento. En cada caso, durante el período 2005-2016, se ha priorizado de manera diferenciada, al Estado, al mercado y la sociedad civil. También hemos examinado los procesos de incorporación en términos diversos de grupos previamente excluidos de los beneficios materiales y simbólicos que producen y reconocen las sociedades y los tipos de ciudadanía que se priorizan y ponen en juego frente a diversas demandas. Mientras que en algunos casos se establecen reglas universales a todos los agentes, en otros se reconocen derechos diferenciados a ciertos grupos; puede priorizarse un nivel de bienestar básico para grupos focalizados, o priorizar la pretensión de lograr cierto estándar de bienestar de carácter universal.

Estas dimensiones analíticas, ya desarrolladas en términos teórico-conceptuales en el primer capítulo, son las que denominamos *vías de inclusión, tipos de ciudadanía y calidad y términos de inclusión*, y pueden identificarse en las distintas políticas de redistribución y reconocimiento analizadas. Así, por ejemplo, en las políticas salariales, de transferencias y pensiones no contributivas se evidencia el rol y responsabilidad que asume el Estado sobre ciertos riesgos sociales y aquellas funciones “cedidas” al mercado y la familia. Además, en la segmentación y estratificación que asumen las políticas sociales se evidencian distintos términos y alcances de incorporación de los grupos previamente excluidos. Por su parte, en las políticas de reconocimiento es posible apreciar con mayor claridad los tipos de ciudadanía privilegiados. Por ejemplo, en las legislaciones en materia de derechos indígenas se ilustran las tensiones entre el reconocimiento de la ciudadanía universal y la ciudadanía multicultural, etc.

De manera general, el análisis de las distintas políticas ha permitido evidenciar que los casos de Argentina, Bolivia y México ilustran “vías” (o formas) de inclusión diferenciadas, en las cuales se han privilegiado distintos instrumentos o mecanismos de

incorporación que refieren a las dimensiones económica y cultural de la inclusión social. La identificación de estas diversas vías de inclusión coincide con lo que han señalado autores como Reygadas (2011) para América Latina, y Levitas (2003, 2007) y Silver (2004) para la Unión Europea, en el sentido de que en la actualidad coexisten (incluso al interior de un mismo país) diversas vías de inclusión para incorporar a diferentes grupos que han enfrentado exclusión por décadas o incluso siglos (desempleados, pobres, mujeres, indígenas, etc.).

En efecto, durante las últimas décadas en América Latina diversos grupos previamente marginados o no reconocidos han demandado activamente “ser incluidos”, por lo que gobiernos con diversas orientaciones políticas han implementado distintos canales y dispositivos institucionales para responder, en mayor o menor medida, a dichas demandas de inclusión. Estas políticas tienen en común haber alcanzado a estos grupos previamente ignorados o cuyas demandas no habían sido procesadas por los patrones de incorporación y regulación vigentes (Bastagli, 2009; De Sousa, 2010). Por un lado, los trabajadores precarizados, las familias pobres y los adultos mayores con trayectorias laborales inestables, ignorados por los esquemas tradicionales de seguridad social, los desempleados o informales sin prestaciones sociales; y por otro, los indígenas invisibilizados o subordinados por siglos, los gays, lesbianas y transexuales criminalizados y patologizados durante décadas, o las mujeres a quienes se les negó sistemáticamente el carácter de ciudadanas plenas.

En este sentido, si bien la inclusión social está comúnmente asociada a ciertos sectores y grupos sociales, también implica la pretensión de consolidar derechos universales para todos los ciudadanos, independientemente de su género, identidad cultural o clase social (como en las políticas de pensiones no contributivas y de transferencias con pretensión de universalidad). También ha implicado atender a grandes sectores de trabajadores “olvidados” por las políticas de represión salarial y desmantelamiento de derechos laborales impulsadas por proyectos neoliberales durante la década de los ochenta y noventa.

Así, frente a este escenario, de manera general se han establecido patrones de incorporación y regulación que pueden colocar como eje rector la acción compensatoria del Estado, los incentivos y eficiencia que produce el mercado o el reconocimiento en el Derecho que demanda la sociedad civil y las comunidades (Reygadas, 2011). Sin embargo estos ejes no son excluyentes, y suelen combinarse dependiendo de la estructura de riesgos, de los procesos culturales que contribuyen a la producción de desigualdades, y de los mecanismos de protección social y de reconocimiento privilegiados en cada contexto. Estas vías de inclusión comúnmente están asociadas a proyectos políticos y matrices ideológicas diferenciadas, no obstante, como hemos señalado para Argentina, Bolivia y México, la heterogeneidad de políticas no permite hacer una relación inmediata entre contextos nacionales y vías de inclusión. En los tres casos la sociedad civil se ha organizado y ha establecido batallas jurídicas por el reconocimiento; y por tratarse de sociedades capitalistas, el mercado sigue jugando un papel importante en muchos sentidos; por su parte, el Estado se constituyó en un actor central en Argentina y Bolivia.

No pretendemos hacer aquí una distinción reduccionista, asociando mecánicamente cada caso con una vía de inclusión, puesto que no captaría la complejidad de los esfuerzos realizados en esta materia en Argentina, Bolivia y México durante el período estudiado. Es necesario un análisis de otras dimensiones que definen la inclusión social para dar un panorama general de lo que ésta ha implicado en cada contexto. Por ello, en la medida que las políticas estudiadas las reconozcan y retomando elementos de nuestro análisis previo, en este capítulo analizamos las dimensiones de “vías de inclusión”, “tipos de ciudadanía” y “calidad y términos de inclusión”. El objetivo es mostrar las formas (vías de inclusión) y alcances (calidad y términos) que puede asumir la inclusión social, dando cuenta de patrones o modalidades diversas de incorporación social. Para ello, en primer lugar se identifican las vías privilegiadas de inclusión (Estado, mercado y reconocimiento en el derecho) y su relación con los tipos de ciudadanía, en seguida analizamos los términos de inclusión de las políticas analizadas en capítulos previos.

## 6.1. VÍAS DE INCLUSIÓN Y CIUDADANÍAS DIVERSAS

### 6.1.1 Estado y mercado: ¿dos vías contrapuestas de inclusión?

El Estado, el mercado, el derecho, la sociedad civil, la familia y el individuo son vías y agentes de inclusión social y se han priorizado de manera diferenciada en Argentina, Bolivia y México. En este último caso, durante el período analizado el proyecto para “combatir” la desigualdad y “lograr” la inclusión ha estado asociado con una postura liberal vinculada al “neoliberalismo”, desde la que se sostiene que el Estado debe concentrarse sólo en abrir los mercados a la libre competencia, cumplir los objetivos macroeconómicos de crecimiento, baja inflación y estabilidad económica y dejar a los individuos la responsabilidad de adecuarse a la realidad económica. No es fortuito que, en las últimas tres décadas, la política laboral (y en especial la salarial) se haya subordinado al modelo económico y renunciado al objetivo social que desempeñó durante el periodo de ISI, y por el contrario, haya contribuido a la generación de pobreza en la medida que alrededor del 40% de la población mexicana está en esa condición por razones laborales (Reyes, 2011; Toledo, 2014). Además, aunque discursivamente se ha puesto en el centro la integración al “mercado de trabajo formal como vía para fomentar la independencia económica” de los más pobres (SEDESOL, 2014), el modelo económico implementado en las últimas décadas ha impedido generar suficientes empleos de calidad para absorber la creciente oferta de mano de obra (Bensusán y Middlebrook, 2013; Breach, 2014).

La otra cara del modelo económico generador de pobres ha sido una política social en nombre *de* y *para* los pobres extremos. En efecto, el Estado mexicano ha centrado su acción en materia de política social en mejorar los activos y capacidades de aquellos individuos que no cumplen con los requisitos para insertarse en el mercado, básicamente los pobres extremos (e.g. inversión en capital humano a través de programas como Oportunidades-Prospere). En general, el problema de la pobreza ha sido percibido como una cuestión atribuible a deficiencias individuales y no a factores estructurales, como se puede constatar por la aplicación de estrictas condicionalidades (Barba, 2004; Sandoval, 2013; 2015). El efecto de la focalización en los pobres extremos, o en otros términos, el rol residual del Estado, se ha traducido en dejar librados a su suerte a amplios sectores de

pobres y clases medias que tienen que asegurarse a través del mercado la provisión de servicios sociales, como la educación, salud o pensión (González, 2008; Barajas, 2016).

Los casos de Argentina y Bolivia, al menos durante el período 2005-2016, priorizaron el rol del Estado como instancia para lograr la inclusión social a través de distintas políticas redistributivas y de reconocimiento. Por ejemplo, para regular los mercados, poner límites a la privatización de empresas y para garantizar, a través del incremento de la recaudación tributaria y del gasto social, el acceso a la población (en particular a la de escasos recursos) a ciertos bienes básicos, reduciendo, en cierta medida, las asimetrías sociales (Arditi, 2009; Paramio, 2008). Aunque con especificidades propias en cada caso, en Argentina y Bolivia se priorizó el mejoramiento de los salarios y de las condiciones laborales por encima del criterio de represión salarial como instrumento de control de la inflación. De hecho, y como hemos señalado, el fortalecimiento del salario mínimo y otras instituciones laborales (como la negociación colectiva o la reactivación de los sindicatos) han tenido un efecto mayor sobre la pobreza y la desigualdad en comparación a las políticas de transferencias condicionadas (Minujín *et al.*, 2007; CEPAL, 2014; Groisman, 2012; Lavinias, 2014).

Durante el período 2003-2015, en Argentina el Estado intervino para crear las condiciones macroeconómicas orientadas a estimular la generación de empleo. Como se señaló en capítulos previos, en Argentina el trabajo ha sido considerado históricamente un pilar de integración social, particularmente durante los gobiernos peronistas<sup>96</sup>. En el período analizado la recuperación salarial impulsó, en el orden material, el proceso de reindustrialización fincado en mercado interno, y en el orden simbólico, se restableció, según señalan documentos del Ministerio de Desarrollo Social, como un elemento “cohesionaste de la familia y de la sociedad y dignificador de la persona humana” (sic) (MDS, 2007; 2010; 2010b: 53).

---

<sup>96</sup> Desde el gobierno kirchnerista se ha señalado que “el trabajo, nuestra productividad, el pleno empleo, la equitativa distribución de la riqueza, son instrumentos no resignables para la construcción del Proyecto Nacional, el de la Argentina de todos, el que supere a la patria especulativa por la productiva” (MDS, 2007: 42).

En cuanto a la política social, y en contraste con México, en Argentina y Bolivia ésta no se limitó al combate de la pobreza extrema. En Argentina, si bien las políticas de transferencias adquirieron gran relevancia, no se colocaron en el centro de la intervención estatal, sino que desempeñaron una función complementaria y se articularon con la política de regulación de las relaciones salariales y la política macroeconómica orientada al desarrollo del mercado interno (Bertranou *et al.*, 2013; Bizberg, 2015). De hecho, la importancia del empleo formal como vía de inclusión social se evidencia en la integración de los programas de transferencias a los sistemas de seguridad social tradicional, como es el caso de la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Previsional (Di Costa, 2014; Alonso y Di Costa, 2015).

En Bolivia, las políticas de transferencias y pensiones no contributivas han desempeñado también una función subsidiaria a la política salarial, que es la que ha explicado en gran medida la mejora de distintos indicadores sociales. A su vez, y en contraste con México, estas políticas (como Renta Dignidad y Programa Juana Azurduy, establecidas como derecho en la Constitución) se han orientado a garantizar derechos mínimos y no a resarcir las fallas del mercado (CEPAL, 2014; Lavinas, 2014; Vargas y Garriga, 2015). Además, y al igual que en Argentina, estas políticas fueron relativamente excepcionales si se considera la tendencia en la región de implementar políticas de transferencias de corte neoliberal-pro mercado focalizadas (como en México) aún entre gobiernos de izquierda (Bensusán, 2015). Tanto la Renta Dignidad como el bono Juancito Pinto han sido más universalistas e incondicionales; destinadas a todos los adultos mayores de 60 años y a todos los alumnos de escuelas primarias, secundarias y medio superior (McGuire, 2013).

En este sentido, durante el período analizado, Argentina y Bolivia evidenciaron una mayor preocupación por la desigualdad y una mayor centralidad del Estado, con mayor presencia de un discurso de derechos en las políticas sociales, ilustrado en la pretensión de universalidad de la política social a través de prestaciones sociales como la Asignación Universal por Hijo o la Renta Dignidad. Estas políticas han contribuido, en cierta medida, a

“desmercantilizar”<sup>97</sup> la fuerza de trabajo; en el primer caso por cubrir a desempleados e informales y en la segunda por asignarse independientemente de las trayectorias laborales. Así, la acción del Estado para garantizar ciertos derechos implicaría la inclusión de los individuos como ciudadanos y no sólo como agentes que participan en el mercado (donde las brechas tienden a agudizarse). En general esta vía nos recuerda que históricamente ha sido el Estado la instancia que más ha contribuido a reconocer la ciudadanía social de los miembros de una sociedad (Esping-Andersen, 1990; 2000; Reygadas, 2011).

En México, por el contrario, la idea central que ha guiado gran parte de la acción y omisión del Estado durante las últimas tres décadas es que el mercado es un elemento igualador que sujeta a todos los agentes a las mismas reglas; de lo que se trata entonces, es de establecer un piso parejo para todos, dotando de capital humano a los más pobres entre los pobres a través de transferencias condicionadas. Es decir, se trata de un discurso que, contra todas las evidencias empíricas, sostiene que el mercado es igualador, no profundizador de desigualdades y asimetrías. En este sentido, se prioriza una concepto de inclusión social mediante el cual los individuos son considerados agentes competentes para participar en los diferentes mercados (de trabajo, de consumo, etc.). En este proceso, el Estado sólo desempeña una función marginal o subsidiaria, por lo que sólo algunos sectores de la población han logrado insertarse de manera adecuada en el modelo económico centrado en las exportaciones, mientras muchos otros lo han hecho de forma precaria, como lo evidencian los bajos salarios, la informalidad extendida y la alta incidencia de la pobreza en la población ocupada (Reygadas, 2011; Bensusán y Middlebrook, 2013; Breach, 2014:).

Así, en México es el libre mercado la vía privilegiada para promover la inclusión, al costo de transformar ciertos derechos sociales fundamentales en meras mercancías. En

---

<sup>97</sup> La desmercantilización representa el grado en que los Estado de bienestar debilitan el nexto entre el aporte monetario y un servicio público, que es ofrecido como un asunto de derecho. En esencia el concepto alude al grado en que una persona puede mantener su sustento independientemente de su participación en mercado (Esping-Andersen, 2000: 64).

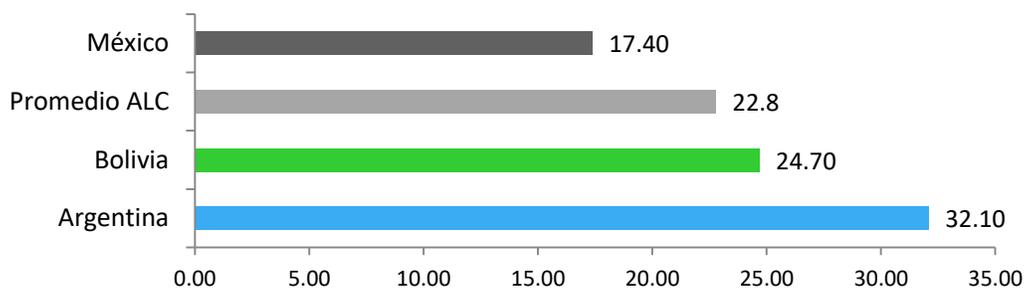
este escenario el individuo y las familias adquieren gran responsabilidad, mientras el Estado se mantiene como un actor relativamente secundario.

### **6.1.2. Impuestos y gasto social: el peso diferenciado del Estado y el libre mercado**

Las políticas de corte universalista inspiradas en un discurso de derechos, como las implementadas en Argentina y Bolivia, suponen una alta demanda de recursos fiscales, lo que ha exigido un mayor esfuerzo por aumentar y mejorar la estructura de los ingresos tributarios. De hecho, un sistema tributario progresivo y el acceso igualitario a bienes públicos como seguridad social, educación y salud, así como transferencias de ingreso a las familias en pobreza, constituyen una de las principales formas de redistribución secundaria del ingreso (es decir, de corrección de la desigualdad en la distribución primaria del ingreso que ocurre en el mercado de trabajo) (Ocampo, 2008, Nazareno, 2010). Los esfuerzos diferenciados por aumentar la recaudación tributaria también proyectan el peso relativo que se otorga al Estado para, en términos sociales, combatir la desigualdad y, en términos económicos, para hacerse de recursos para intervenir de manera contracíclica en la economía.

Como se observa en la Gráfica 6.1, Argentina y Bolivia tienen una recaudación tributaria como proporción del PIB mayor que el promedio en América Latina, lo que ilustra un menor compromiso con la “premisa del libre mercado” (dominante en México) y un mayor nivel de intervención estatal en materia de impuestos, en particular, y en la economía, en general.

Gráfica 6.1. Ingresos tributarios totales como % del PIB, 2015



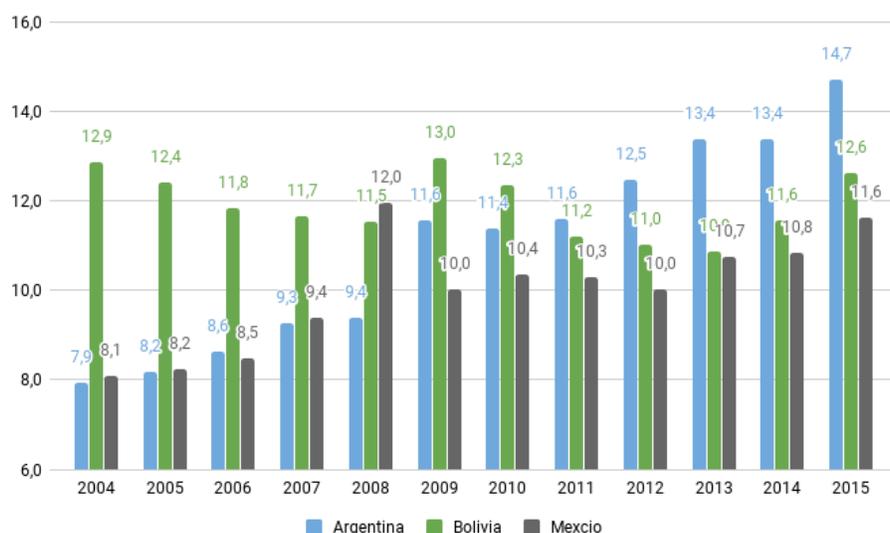
Fuente: Elaboración propia con base en OCDE (2017: 52).

La contraparte de este esquema impositivo es un gasto social mayor. Durante la última década Argentina y Bolivia han mostrado un mayor gasto social en comparación con México. De hecho como se puede observar en la Gráfica 6.2, en los dos años posteriores a la crisis del 2008 los gobiernos de Fernández y Morales no sólo no disminuyeron el gasto social sino que lo incrementaron, a diferencia de México donde disminuyó en dos puntos porcentuales. Esto nos muestra que Argentina y Bolivia han tenido una mayor disposición a intervenir e implementar mecanismos contracíclicos para conducir la economía y disminuir los impactos negativos de la crisis sobre los sectores menos favorecidos. Además, el Gráfico 6.2 es consistente con el Gráfico 6.1, en tanto Argentina es el país que tiene los mayores ingresos tributarios pero también el mayor gasto público social, seguido de Bolivia.

Respecto al gasto social, un análisis más detallado muestra que Bolivia es el país con mayor gasto en educación en el periodo 2005-2014 (Gráfico 6.3), con un gasto promedio de 6.8% del PIB, en tanto Argentina y México se quedan en un 5% promedio anual. Sin embargo, Argentina determinó, mediante una ley sancionada en 2005 durante el gobierno de Néstor Kirchner, incrementar el gasto en educación hasta llegar al 6% en 2010, siendo este un factor que permitió superar a México desde 2007 en este rubro.

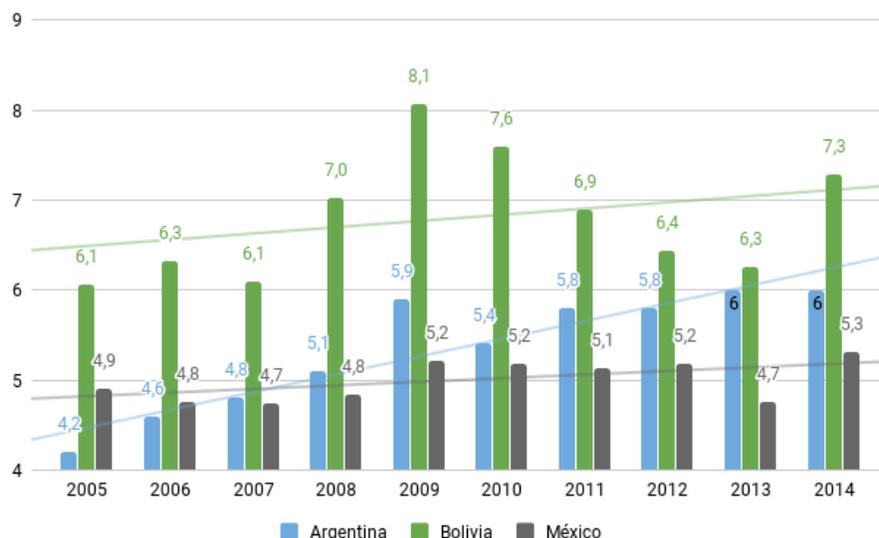
Por otra parte, Argentina muestra el mayor gasto público en protección social en el periodo 2005-2015, con un 8.2% del PIB promedio anual, seguido de Bolivia que destinó a este rubro cerca del 4.4%, mientras México destinó apenas 2.9% (Gráfica 6.4). Esto se debe en gran parte a que, como señalamos en capítulos revios, en términos comparativos, Argentina destina mayores recursos a sus programas de transferencias condicionadas y al esquema de pensiones “no contributivas” - junto a Bolivia-, que además han sido concebidas como estrategias masivas con pretensión de universalidad.

Gráfica 6.2. Gasto público social\* como porcentaje del PIB, 2004-2015



\*Incluye gasto en Educación, Salud, Vivienda y servicios comunitarios, Actividades recreativas, cultura y religión y Protección del medio ambiente  
Fuente: Elaboración propia con base en CEPALSTAT.

Gráfica 6.3. Gasto público en educación como porcentaje del PIB, 2005-2014

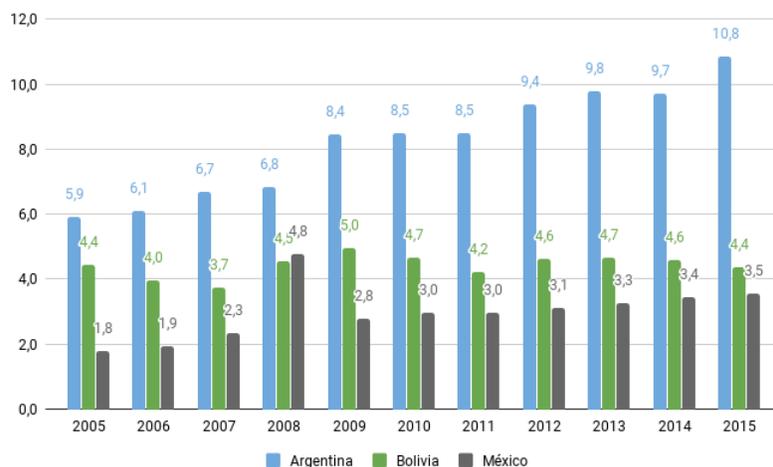


Fuente: Elaboración propia con base en CEPALSTAT y Banco Mundial.

La revisión de algunos indicadores relevantes del gasto social pretenden ilustrar la reivindicación, en Argentina y Bolivia, del Estado como instancia que está -en ciertos ámbitos- por encima del mercado, a la vez que se acepta una política fiscal expansiva como mecanismo de corto plazo para impulsar el crecimiento y disminuir las

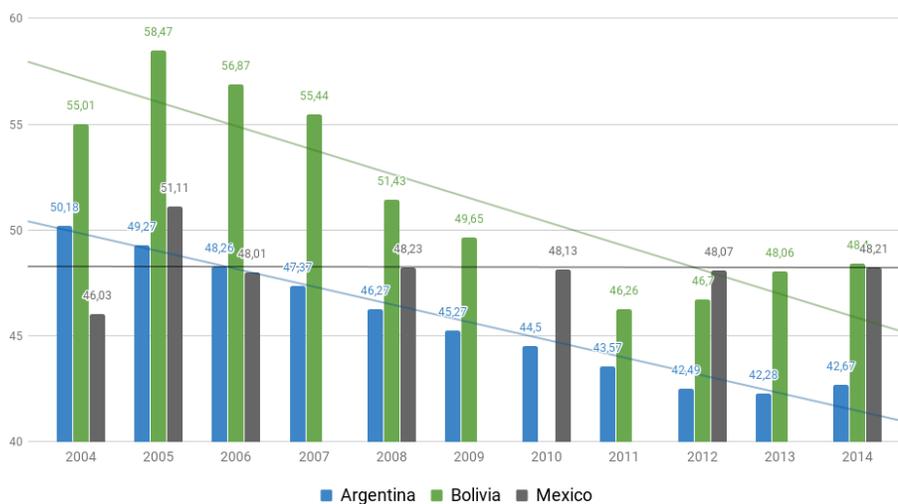
desigualdades (Arditi, 2009; Amico, 2013; Bizberg, 2015). Estos factores, en conjunto con un contexto internacional favorable respecto a los precios de las materias primas, permitieron a Argentina y Bolivia lograr una disminución significativa de la desigualdad medida por el índice de Gini (Gráfica 6.5), mientras en México la disminución ha sido prácticamente nula.

Gráfico 6.4. Gasto en protección social como porcentaje del PIB\*, 2005-2015



\*Incluye gasto en enfermedades y discapacidad, pensiones, desempleo, vivienda social, etc.  
Fuente: Elaboración propia con base en CEPALSTAT.

Gráfica 6.5. Evolución de la desigualdad/índice de Gini, 2001-2014



Fuente: Elaboración propia con información de Data Bank del Banco Mundial.

### **6.1.3 Una tercera vía de inclusión: reconocimiento y sociedad civil**

La tercera vía de inclusión ensayada es aquella que apela a las demandas y a los esfuerzos de las comunidades y de las agrupaciones de la sociedad civil por ser reconocidas en el Derecho como formas de enfrentar la desigualdad y la discriminación (Reygadas, 2011). En el contexto de América Latina esta vía tiende a ser más efectiva cuando converge con gobiernos que otorgan al Estado una mayor centralidad en la regulación de distintos ámbitos de la vida social. Ya sea por razones ideológicas (es decir, una auténtica sensibilidad a sus demandas) o prácticas (la necesidad política de mantener su respaldo), los gobiernos de Argentina y Bolivia, así como otros del llamado giro a la izquierda de la región, han incorporado a su agenda las demandas de sectores históricamente discriminados e invisibilizados, como los indígenas, negros, mujeres o minorías sexuales (Ramírez, 2006; Ardití, 2011).

Aunque esta vía de inclusión depende en cierta medida del respaldo de las instituciones estatales, adquiere un carácter diferenciado en tanto los actores sociales implicados (movimientos indígenas, feministas, LGTTTBI, etc.) han mantenido un alto sentido de autonomía organizativa a la vez que siguen exigiendo, desde fuera del Estado, el cumplimiento de sus demandas, el respeto a sus derechos e incluso la transformación del Estado mismo, como vimos en Bolivia con la emergencia del Estado Plurinacional. En este sentido, es una vía diferente de inclusión precisamente porque es impulsada social y políticamente por quienes por mucho tiempo han sido dejados de lado tanto por el mercado como por el Estado.

Aunque la inclusión vía el mercado y la acción del Estado tienden a omitir las diferencias de los individuos, la inclusión en el Derecho promovida por los movimientos sociales busca incluir a los sujetos como individuos o grupos concretos, con diversas características culturales, de género o etnia. En este sentido, esta vía de inclusión está vinculada a la noción de ciudadanía multicultural que considera la doble dimensión de los derechos, tanto individuales como colectivos, sustentados en los principios de igualdad y diferencia (Young, 1989; Taylor, 2009). Esto exige que a miembros de grupos diferentes se les concedan los mismos derechos de los que goza la mayoría (como a las minorías

sexuales) o se les reconozcan derechos diferentes (como a los pueblos indígenas). Así, la ciudadanía se concibe de manera más diferenciada y menos homogénea, la cual lejos de ser un simple estatus legal, constituye una fuente de identidad y una expresión de pertenencia a una comunidad, no sólo nacional, sino como vimos en el caso de Bolivia, plurinacional (Kymlicka, 1996; Kymlicka y Norman, 1997; Alonso, 2001).

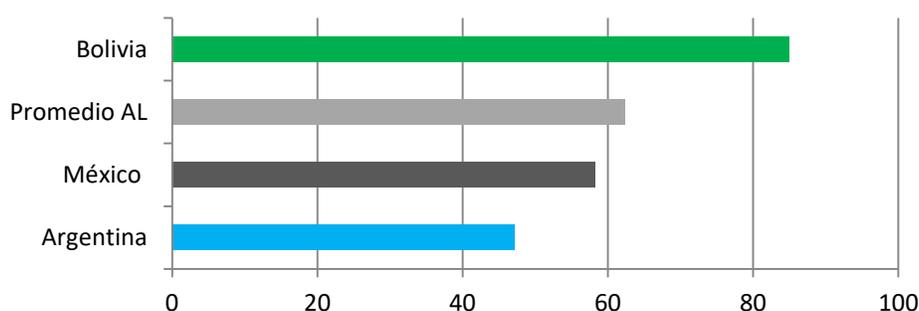
De esta manera, observamos que esta vía de inclusión está estrechamente vinculada a la esfera del derecho. Si bien las luchas por el reconocimiento se dan en distintos ámbitos (político, social, económico; científico, escolar, etc.), el derecho se ha configurado como el lugar de combate por excelencia de distintos movimientos sociales. Casi todas las demandas contra la discriminación, la estigmatización o la invisibilización pasan por apoyar propuestas de concesión de derechos o de extensión del derecho (Castilla, 2004). De hecho, las “políticas del reconocimiento” utilizan la forma de regulación del derecho positivo para hacerse efectivas. Además, los grupos sociales que demandan su reconocimiento cuestionan el sistema legal vigente en tanto consideran que éste no sólo no es neutro frente a las desigualdades sociales y las diferencias culturales, sino que es expresión de una cultura hegemónica (Fraser, 2006c; Taylor, 2009; Habermas, 2009), por lo que su inclusión implica su constitución como nuevos sujetos individuales o colectivos de derecho, a través del reconocimiento legal de su identidad y, por lo tanto, de su existencia.

Por otra parte, esta vía se relaciona con la presión de luchas encaminadas al reconocimiento y cumplimiento efectivo de los derechos de ciudadanía. Como vimos en los casos de Argentina y Bolivia, la restauración de la democracia y el discurso de los derechos humanos fueron factores decisivos para que los movimientos sociales (indígenas, feministas o minorías sexuales) plantearan sus demandas con mayor fuerza, primero a los gobiernos neoliberales, y después a los gobiernos progresistas de los Kirchner y Morales. En México, por el contrario, no sólo se ha desmovilizado a los sindicatos a través de distintas prácticas estatales corporativas y de “cooptación”, sino incluso a los nuevos movimientos sociales, como los indígenas, ambientalistas (a quienes se les ha reprimido o cerrado el diálogo) y, de manera indirecta (a través del silencio

cómplice de las autoridades con ciertos discursos de odio, como el del Frente Nacional por la Familia), a las minorías sexuales.

Si consideramos la participación en distintos tipos de organizaciones (sociales, políticas, obreras, etc.), Bolivia se ubica por encima del promedio de América Latina, seguido de México y Argentina (ver Gráfica 6.6). Sin embargo, en México se presenta una paradoja, pues a pesar de tener un alto índice de participación, muchas organizaciones no logran canalizar sus demandas y ser consideradas por el Estado (Pleyers, 2010: 370; Bizberg, 2010). Esto es atribuible a la histórica subordinación de las principales organizaciones de la sociedad civil -como sindicatos, organizaciones campesinas y otras organizaciones populares- subordinadas a los viejos liderazgos del régimen autoritario, que en gran medida siguen practicando las formas clientelares de control. Precisamente, el surgimiento del zapatismo en 1994 es resultado de la imposibilidad de la guerrilla y la ruptura con el modelo de movimiento social corporativo vinculado al régimen de partido de Estado (Bizberg, 2010). Esto contrasta con Argentina y Bolivia donde, en términos comparativos, históricamente las organizaciones han sido relativamente más autónomas, y ejercido mayor presión sobre los gobiernos, incluso de los que eran aliados, como los de Kirchner y Morales (Ramírez, 2006; Bizberg, 2015b).

Gráfica 6.6 Porcentaje de la población que participa en organizaciones políticas y sociales, 2012.



Fuente: Elaboración propia con base en PNUD (2013: 238).

Como señalamos, el Estado mexicano ha dejado de construir su legitimidad sobre las bases de un desarrollo incluyente, y en distintas ocasiones se ha cerrado a las

reivindicaciones de distintos grupos y coaliciones sociales, reprimiéndolas o incumpliendo los acuerdos firmados. Ejemplo es el caso de los derechos indígenas, en donde el Poder Legislativo elaboró un documento totalmente apartado del espíritu de los Acuerdos de San Andrés entre el gobierno y el movimiento zapatista, que si bien consagró ciertos derechos, fue al costo de no considerar, por parte del gobierno, a la parte indígena como un igual (Díaz Polanco, 2004; Montes de Oca, 2006; Pleyers, 2010).). La continuidad de ciertos rasgos autoritarios del régimen político mexicano es consecuencia de la manera en que se dio el proceso de democratización, básicamente por la vía electoral y sin la participación activa de la sociedad civil, a diferencia de Argentina y Bolivia (Bizberg, 2010).

En este sentido, el proceso de democratización en Argentina y Bolivia (1983) fue muy relevante para el fortalecimiento de la sociedad civil (organizaciones defensoras de derechos humanos, indígenas, de lucha contra el sida, etc.) y de su capacidad de presión sobre los partidos políticos y el Estado para la reinstauración de derechos humanos ya aceptados, así como la definición de nuevos sujetos de derechos (Velasco, 2003; Lenton, 2010). Fue precisamente en estos países donde se produjeron las primeras reformas constitucionales en materia de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas en 1994. En México esto se produjo recién en 2001, después de la alternancia política que puso fin a 71 años de poder ininterrumpido del PRI. Esto lleva a señalar que, es precisamente en las sociedades democráticas donde se presenta un mayor número de controversias sobre el reconocimiento (por parte de las instituciones públicas) de las identidades de ciertos grupos culturales o en desventaja (Gutman, 2009; Habermas, 2009).

En resumen, el análisis anterior muestra que existen distintas vías de inclusión (Tabla 6.2), que privilegian diversos mecanismos, como el mercado, la acción del Estado o el reconocimiento en el Derecho que impulsa la sociedad civil, e incorporan a los *individuos o grupos como participantes en el mercado, ciudadanos o como nuevos sujetos de derechos*. Sin embargo, ninguna de estas vías por sí sola parece suficiente para enfrentar los problemas actuales de desigualdad y discriminación que enfrentan distintos

grupos sociales. Lo que hemos visto es que los casos de Argentina y Bolivia muestran un mejor equilibrio que en México entre estas vías.

Tabla 6.2. Tres vías de inclusión

	Inclusión vía el mercado	Redistribución compensatoria del Estado	Reconocimiento en el derecho
Agente/ instancia principal responsable de la inclusión	Individuos (y/o familias) y mercado	El Estado (y en menor medida actores sociales)	Estado y actores sociales
Principales instrumentos	Política económica (“estabilidad”) Política social (focalizada)	Política económica Política laboral (salario e instituciones laborales) Política social (pretensión de universalidad)	“El Derecho” Reformas constitucionales Leyes secundarias
Términos de la inclusión de los sujetos	Agentes competentes para participar en los mercados	Ciudadanos	Nuevos sujetos individuales o colectivos de derecho
Tipo de ciudadanía	Universal	Social	Multicultural Sexual Diferenciada
Principios básicos	Libertad y meritocracia	Igualdad	Igualdad y diferencia

Fuente: elaboración propia.

Si bien los gobiernos de Argentina y Bolivia han actuado dentro de los límites estructurales de las economías de mercado, han reivindicado al Estado como instancia decisiva para el combate a la desigualdad y la promoción de la ciudadanía social. Ambos casos han posicionado al Estado como promotor de una estrategia que impulsa políticas comerciales y productivas, a la vez que busca inversión financiera orientada al desarrollo capitalista nacional. Aunque no niegan la necesidad de insertarse en los mercados mundiales, la prioridad recae en el crecimiento económico y la distribución del ingreso a nivel nacional a través de políticas públicas que buscan garantizar ciertos derechos sociales. Por otra parte, también hemos visto que estos gobiernos actúan dentro de los límites institucionales de la democracia representativa que, entre otras razones (como las afinidades ideológicas o el discursos de derechos humanos), ha permitido responder de forma más natural a ciertas demandas de grupos históricamente invisibilizados y

estigmatizados, como los pueblos indígenas (en Bolivia) o las minorías sexuales (en Argentina).

Por otra parte, en México ha predominado la inclusión vía el mercado, en la que el Estado adquiere un rol cada vez menor en la economía, y sus políticas apuntan básicamente a los “perdedores” en el mercado. La tercera vía de inclusión ha presentado más dificultades, pues incluso la reforma constitucional para incorporar los derechos de los pueblos indígenas se aparta del espíritu de los acuerdos hechos entre los pueblos indígenas y el Estado. Además, la reforma en materia de derechos para las minorías sexuales se vio afectada por un uso electoralista del partido en el gobierno. En conjunto estas dos cuestiones permiten apreciar la poca disposición del régimen a abrirse a grupos o coaliciones sociales no corporativas, particularmente cuando se trata de grupos minoritarios y/o no fuertemente organizados cuyas demandas no coinciden con la posición ideológica de los gobiernos en turno.

## **6.2. TÉRMINOS Y CONDICIONES: INCLUSIONES DIFERENCIADAS EN LA ESTRUCTURA SOCIAL**

Como hemos sostenido a lo largo de este trabajo, ningún grupo social se encuentra excluido completamente del entramado social; más bien, las desventajas a las que se enfrentan derivan de los términos de su incorporación, del cómo están incluidos. En este sentido, no basta con identificar las vías de inclusión que se privilegian o los tipos de ciudadanía a los que remite, pues muy a menudo el problema no es la falta de inclusión sino las características o condiciones de la misma, que llevan a que distintos grupos sociales sean incorporados a los beneficios (simbólicos y materiales) de la sociedad de manera diferenciada y, en algunos casos, en clara condición de ciudadanos de segunda (Faria, 1995; Sen, 2000a; Saraví, 2006; Roberts, 2004; Bayón, 2008, 2015).

En el caso de las políticas redistributivas, no se trata sólo de una cuestión de estar “dentro” del mercado de trabajo, sino de las condiciones de dicha incorporación, que para numerosos trabajadores suele darse en condiciones de precariedad, inestabilidad, bajos

salarios, etc. Así, por ejemplo, en contraste con los supuestos de numerosas políticas de “combate” a la pobreza, el problema no es que los pobres estén “fuera” del mercado de trabajo, sino que, dadas las condiciones desfavorables de su incorporación, son trabajadores pobres o por razones laborales (en inglés, *working poor*), o en otros términos, son pobres precisamente por los términos de su incorporación. Asimismo, la calidad de los servicios a los que acceden (escuelas, vivienda, servicios de salud, pensiones, etc.), por ejemplo, los sectores más desfavorecidos puede conducir a una ciudadanía de menor calidad, a una incorporación o acceso como ciudadanos de segunda, dada la estratificación y segmentación de distintos servicios o instituciones.

Por su parte, las políticas de reconocimiento pueden plantearse desde posiciones que identifican al otro no sólo como diferente sino como inferior, a partir de una jerarquía de estatus definida histórica y arbitrariamente que menosprecia las características (culturales, de género, etc.) de ciertos grupos y que se plasma en la sanción de leyes que reconocen derechos de manera parcial. Así, consideramos que en Argentina, Bolivia y México las políticas salariales o de transferencias no tienen los mismos alcances y la incorporación que promueven se da en términos diferenciados. De igual forma, el alcance o extensión de los derechos reconocidos a los pueblos indígenas, minorías sexuales o mujeres es distinto en cada caso. En el análisis que se presenta a continuación revisamos los términos en los que se da la inclusión de distintos grupos sociales a través de las políticas analizadas en capítulos previos. O en otras palabras, analizamos la calidad y alcances de la inclusión social.

### ***6.2.1 Alcances diferenciados de la redistribución***

Ahora bien, en México la política laboral (y en especial la salarial) se ha subordinado al modelo económico, renunciando a cualquier objetivo social. Se ha señalado que quizá la política salarial en México sea reflejo de la escasa prioridad otorgada a la inclusión social y a la igualdad; sin embargo, lo que estamos presenciando no es la ausencia de inclusión sino un tipo particular de inclusión, caracterizada por bajos salarios y empleos precarios

que no han permitido a los trabajadores escapar de la pobreza (Reyes, 2011; Moreno-Brid *et al.*, 2014; Toledo, 2014). La inclusión así entendida es funcional a un modelo económico excluyente y generador de pobreza, que ha permitido la explotación de la mano de obra en beneficio de ciertos sectores económicos que se han apropiado de un mayor excedente social (Bayón, 2009; Barajas, 2016).

Por su parte, en Argentina se recuperó, en cierta medida, el papel central del empleo formal como vía de inclusión, y se procuró evitar las desigualdades que se generan en el mercado de trabajo a través de la regulación laboral y aumentos constantes del salario mínimo. En Bolivia si bien se restituyeron los derechos laborales como la sindicalización y la negociación colectiva, y aumentaron los salarios por encima de la inflación, esto ha sido insuficiente para revertir la matriz productiva fincada en sectores de baja productividad y generadores de empleo principalmente precario (Breach, 2014; Bensusán, 2015).

En este sentido, la inclusión vía el mercado de trabajo se ha dado de forma diferenciada, y en el caso de México, la participación en el mismo se ha convertido en fuente de exclusión; no hay exclusión del mercado de trabajo, sino que el acceso al mismo para amplios contingentes de trabajadores se da en condiciones altamente desfavorables y precarias. El trabajo y el salario mínimo, lejos de ser mecanismos de distribución equitativa del ingreso nacional, han sido fuente de pobreza en la medida que alrededor del 40% de la población mexicana está en esa condición por razones laborales (Toledo, 2014). Por el contrario, en Bolivia el incremento de los ingresos laborales de los hogares explicarían en buena medida la disminución de la pobreza, principalmente de los quintiles de ingreso más bajos durante el periodo 1999-2012<sup>98</sup> (Vargas y Garriga, 2015; Bernal *et al.*, 2015). De hecho, durante la última década, tanto en Argentina como en Bolivia ha mejorado la participación de los primeros deciles en el ingreso laboral, a la par que se ha disminuido la concentración de este ingreso en el decil más alto. En México, por su parte,

---

<sup>98</sup> Según los autores, su análisis de la pobreza muestra que cerca del 90% de los ingresos de los hogares fueron generados por los ingresos laborales en el periodo 1999 y 2012. También hallaron que los hogares no-pobres son también los que tienen más miembros de la familia trabajando comparativamente con los hogares pobres, los cuales cuentan con más subempleados (Bernal, Muriel y Olivarez, 2015: 22).

el decil más alto ha mantenido prácticamente inalterada su participación en el ingreso laboral, mientras ha disminuido para los primeros tres deciles. Esto es consistente con el señalamiento que apunta a que la recuperación de los salarios mínimos, en Argentina y Bolivia, ha beneficiado tanto a los sectores de clase media como a los sectores populares.

Con respecto a las pensiones no contributivas, en los tres casos se desarrollaron estrategias para expandir la cobertura a población anteriormente excluida de la seguridad social tradicional. El análisis de los programas evidencia que éstos difieren tanto en los principios que los guían como en su impacto distributivo. Así, observamos que la inclusión social, impulsada a través de estos esquemas de pensiones, asume distintas modalidades y se da bajo distintos términos, y en algunos casos como México, la incorporación se da de manera desigual, segmentada y estratificada. Esto lleva a la coexistencia de esquemas previsionales duales, que por un lado tienden a reproducir las desigualdades de ingreso (entre los pensionados de la seguridad social y aquellos de la “asistencia social”) y, por otro, generar y sostener diversas categorías al interior del sistema previsional, como puede ser “aportantes” vs. “no aportantes”, “responsables” vs. “irresponsables”, etc. (Di Costa, 2014; Ocampo, 2008; Villagómez, 2015).

En Argentina y Bolivia una serie de medidas permitieron atenuar las “desigualdades categoriales” y las desigualdades de ingreso al interior del sistema previsional entre los beneficiarios del programa de Inclusión Previsional y aquellos del esquema contributivo. En Argentina la incorporación de los beneficiarios del Plan de Inclusión al esquema previsional contributivo evitó la segmentación institucional entre las pensiones destinadas a los pobres e informales y los trabajadores formales. Además, el virtual aplanamiento de toda la escala de beneficios evitó una mayor estratificación, es decir, la diferenciación del tipo y calidad de los beneficios, y por tanto, atenuó en la edad pasiva las diferencias de ingresos existentes entre los trabajadores activos (Di Costa, 2014; Alonso y Di Costa, 2015). En Bolivia, el establecimiento de la Renta Dignidad como una prestación universal permitió afirmar la igualdad de estatus entre los sujetos sociales que portan este derecho (los adultos mayores) y, en el caso particular de la población indígena, evitó la estigmatización asociada a las políticas focalizadas. Sin embargo, al igual

que en México, se mantuvo la diferencia en la calidad de los beneficios entre los dos esquemas con la finalidad de mantener los incentivos a la afiliación al esquema contributivo (Mesa-Lago y Ossio, 2013).

En México, no sólo se reprodujo la estratificación a través de la diferenciación en la calidad del beneficio, sino que el Programa Pensión para Adultos Mayores (PAM) incrementó la fragmentación del sistema previsional pues, a diferencia de Argentina y Bolivia donde el esquema contributivo y no contributivo son administrados por un Sistema Integral de Pensiones, en México el PAM es administrado por la dependencia encargada de la política asistencial (SEDESOL) (Villagómez, 2015). Además, el carácter focalizado de la pensión no contributiva implicó una división de la población entre los adultos mayores pobres y no pobres con la supuesta finalidad de elevar el impacto per cápita, lo que en términos categoriales implicó la identificación de los que “merecen ayuda” y los que no.

De igual forma, en el caso de los programas de transferencias el carácter universal del Bono Juancito Pinto y la integración de la Asignación Universal (AUH) en el esquema contributivo de la Seguridad Social permitió atenuar, en cierta medida, las “desigualdades categoriales” y, en el caso particular de Argentina, las desigualdades de ingreso derivadas de la precariedad que caracteriza al desempleo y la informalidad. En efecto, en el caso de Bolivia, la universalidad, la ausencia de prueba de medios y su integración en el Ministerio de Educación ha reducido el estigma asociado a los PTC y la discriminación entre aquellos considerados “merecedores” y “no merecedores” de la asistencia social (McGuire, 2013). En el caso de la AUH la igualdad en los valores de los montos, así como su configuración como subsistema del esquema contributivo (y no de la asistencia social), podría indicarnos que se trata de una inclusión de los trabajadores informales y sus hijos en los mismos términos de los que ya están dentro, es decir de los trabajadores formales. Sin embargo, y si bien representa un avance, los beneficiarios de las AUH siguen percibiendo un paquete menor de lo que contempla el sistema contributivo de las Asignaciones Familiares<sup>99</sup> (Arcidiácono *et al.*, 2011).

---

<sup>99</sup> El paquete de las AF del esquema contributivo contempla asignaciones por matrimonio, por maternidad, por nacimiento de hijos e hijas, por cónyuge, por hijo, por familia numerosa, por escolaridad primaria y por

En México, como señalamos, el sistema de protección social ha adquirido un carácter dual en la medida que se remplazaron ciertos componentes de la seguridad social con planes individuales de seguros (como las pensiones), a la vez que emergieron políticas (como el Oportunidades) de carácter claramente asistencial destinadas a “los perdedores en el mercado” (Pérez M., 2004; Barba, 2004; Barrientos, 2009). Así, el mercado, y no el Estado, se consolidó como el agente encargado de la integración social. Este carácter trunco de la protección social ha creado dos subsistemas que están débilmente integrados y que tienen poca consistencia entre sí, y que en el orden simbólico ha reproducido la distinción entre pobres y no pobres, capaces de valerse por sí mismo o incapaces, perdedores y no perdedores, etc. En suma, en el caso de México se ha reafirmado la condición de segunda clase de los adultos mayores excluidos de la seguridad social tradicional y la condición de perdedores de los pobres extremos.

En este sentido, y como ha señalado Bayón (2008: 127), muy a menudo “las desventajas no derivan de «estar afuera», sino precisamente de la segmentación producida por las instituciones del Estado, de una inclusión diferenciada en el sistema social”. Es así que en México el esquema no contributivo de las pensiones y el carácter asistencial del Oportunidades no sólo reprodujo la desigualdad de ingresos, sino también la categorial (merecedores vs. no merecedores, aportantes vs. no aportantes) que, como señala Tilly (2000), produce y refuerza diferencias en el acceso a los recursos valorados.

### **6.2.2 Reconocimientos diversos: igualdad, diferencia e inferioridad**

El reconocimiento de la igual dignidad (como el de las minorías sexuales), por un lado, o de la diferencia (como el de los pueblos indígenas), por otro, también adquiere alcances diferenciados en los tres casos. Como hemos señalado, las demandas por el reconocimiento han llamado la atención sobre los juicios injustificados de una condición inferior hechos sobre las culturas no hegemónicas, y han exigido que se realicen auténticos *juicios de valor igualitario* para las costumbres y creaciones de culturas

---

escolaridad media y superior (Pautassi et al., 2013). La AUH sólo cubre la asignación por hijo/a, por maternidad y nacimiento.

diferentes (es decir, partir de la *presuposición* de igual valor y no de un desprecio *a priori* de lo diferente). Además, muchas veces, el alcance de los derechos ha estado limitado por la estrechez de criterio o prejuicios, la insensibilidad, el deseo de humillar a los excluidos e incluso una negativa de la igualdad de estatus (Taylor, 2009; Mattias, 2013).

En cuanto a los derechos indígenas, estos han sido reconocidos con mayor fuerza y alcance en Bolivia, y su caso ilustra que la sociedad estuvo dispuesta, a través del constituyente, a otorgar el mismo respeto a la cultura de los pueblos indígenas que a las instituciones y cultura de occidente, lo que derivó en el reconocimiento de nuevas formas institucionales, de justicia y democracia. En efecto, la Constitución boliviana establece instituciones híbridas a la vez de instituciones distintas, otorgando igual jerarquía tanto a la jurisdicción ordinaria como a la indígena (Aguilar *et al.*, 2010; Fajardo, 2011). Se trata de un nuevo paradigma de convivencia entre culturas y naciones diversas en el seno de un mismo estado nacional, que otorga igual valor a culturas diferentes, a la vez que ilustra que lo diferente no es necesariamente inferior o superior sino complementario, lo que obliga a un trabajo de traducción intercultural que permita el entendimiento y valoración mutua (De Sousa, 2010).

Como hemos señalado, el respeto mutuo entre diferentes encuentra mayores dificultades cuando la relación se establece en un orden jerárquico o de desigualdad (Sennett, 2003; Lamont, 2018). En Argentina y México (donde si bien se reconocieron un mayor número de derechos), las reformas constitucionales se han dado en el marco de una fuerte herencia paternalista a través de la cual el Estado sigue percibiendo a los pueblos indígenas como demandantes pero no como posibles actores sociales que tomen decisiones en los proyectos que les afectan<sup>100</sup>. De hecho, la participación de legisladores indígenas en el proceso de reforma constitucional fue prácticamente nula en Argentina y

---

<sup>100</sup> Por ejemplo, la constitución mexicana menciona que “para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, las autoridades tienen la obligación de: Impulsar el desarrollo de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades” (Art.2; Inciso B).

México<sup>101</sup>, mientras en Bolivia la Asamblea legislativa de 2009 estuvo conformada por una mayoría de indígenas y campesinos del MAS.

Además, si bien en México el reconocimiento legal de los derechos de los pueblos indígenas fue mayor que en Argentina, en la práctica su alcance ha sido limitado pues se delegó su regulación a las constituciones y leyes locales, lo que anula la relevancia nacional de los derechos y somete su cumplimiento a las contingencias políticas de las entidades federativas. Esto ha dado lugar a que cada entidad federativa reconozca en distinto grado los derechos indígenas y se configuren pueblos indígenas de distintas categorías, lo que se agrava aún más si consideramos que un mismo pueblo indígena puede estar asentados en diferentes estados, por lo que los derechos de este pueblo no serán reconocidos de igual forma, dando lugar a la discriminación que la reforma constitucional buscaba evitar (Díaz Polanco, 2004; Montes de Oca, 2006; López, 2010).

En cuanto a los derechos de la minoría sexuales, en Argentina y Bolivia estos se han reconocido de forma más amplia que en México, pero sólo en el primer caso se ha reconocido el derecho al matrimonio entre personas del mismo sexo, otorgando los mismos derechos de los que gozan las personas heterosexuales (herencia, pensión por viudez, patria potestad compartida de los hijos, adopción conjunta, seguridad social, derechos migratorios, beneficios impositivos, etc.). Mientras tanto, en Bolivia al reconocer el cambio de identidad de género de las personas transexuales se ha permitido que éstas puedan contraer matrimonio en tanto la pareja se configure como “hombre y mujer”.

De hecho, en cuanto al reconocimiento del derecho al matrimonio, el caso de Argentina ilustra no sólo las demandas de la población LGTTTBI por ser incluidas, sino los términos de la misma. Como señalamos, el colectivo LGTTTBI no estaba dispuesto a aceptar el reconocimiento de la “unión civil” a cambio del “matrimonio”, aún si se reconocían todos los derechos asociados a esta institución. De hacerlo, se continuaría

---

<sup>101</sup> Como hemos señalado, en México la participación indígena se limitó a las negociaciones entre los pueblos indígenas y el gobierno que derivaron en los Acuerdos de San Andrés. En Argentina, durante cuatro meses previos a la reforma constitucional de 1994, distintas organizaciones indígenas, a través de representantes, se establecieron en la ciudad de Santa Fe para hacer cabildeo político hasta la sanción definitiva de los derechos indígenas (Carrasco, 2000: 16; Lenton, 2010: 80).

trazando una frontera entre dos clases de ciudadanos; homosexuales por un lado y heterosexuales por el otro, y reproduciendo la doctrina de “iguales pero separados”, en la que, si cabe, unos son menos ciudadanos que otros por el hecho de tener una preferencia sexual distinta (Bimbi, 2014).

Las demandas por el reconocimiento de las minorías sexuales y el alcance de los derechos sancionados también llama la atención sobre las actitudes de respeto y tolerancia. Si bien la tolerancia es a menudo entendida como una actitud positiva, no es equivalente al respeto mutuo. La tolerancia se inscribe en relaciones desiguales en las que los grupos tolerados son configurados en una posición inferior y de debilidad (Mattias, 2013; Valentine, 2014). En contraste, el respeto implica un esfuerzo por entender las diferencias y una actitud consciente por evitar los prejuicios hacia los otros diversos. Es por ello que el reconocimiento del matrimonio entre personas del mismo sexo, con todos los derechos materiales asociados (de los que gozan las personas heterosexuales), siempre implicará un mayor respeto que si se sanciona una ley de unión civil.

Por su parte, el reconocimiento de la igualdad de las mujeres ha tenido un avance mayor en Argentina y Bolivia, y ha sido desequilibrado en el caso de México. Si bien en los tres casos se han sancionado leyes secundarias destinadas a garantizar una vida libre de violencia para las mujeres en el ámbito privado y público, Argentina y Bolivia han tipificado un mayor número de hechos de violencia como violencia de género. En términos de participación política, Bolivia es el único país de los tres, y el segundo en el mundo (detrás de España), que ha sancionado una ley que tipifica y penaliza la *violencia política de género*, lo que podría garantizar unos términos de inclusión más favorables para las mujeres en la vida política, intentando igualar los caminos que tienen que seguir hombres y mujeres para poder llegar y ejercer sus cargos o mandatos públicos.

Otro indicador de la inclusión de las mujeres como ciudadanas plenas es la representación paritaria en los niveles de decisión y representación política. Si bien Argentina fue pionera en implementar en 1991 una ley de cupo femenino del 30 por ciento, pronto se convirtió en un techo para la participación de las mujeres. Por el contrario, en el periodo estudiado, Bolivia y México han reconocido con carácter

constitucional la paridad política en las candidaturas de legisladores federales y locales. Sin embargo, el caso andino destaca en la región por extender el principio de paridad a la designación de miembros del gabinete nacional y a todos los cargos de representación (departamentales y municipales). Así, la participación política de las mujeres bolivianas en todos los niveles gubernamentales las acerca aún más a una ciudadanía plena.

La despenalización del aborto es otro indicador del reconocimiento del derecho de las mujeres a ejercer una vida sexual plena como práctica de libertad y autodeterminación reproductiva. Si bien en ninguno de los tres casos está legalizado, Argentina y Bolivia contempla más causales no punibles, además, recientemente en el primer caso se ha avanzado en su legalización por parte del Congreso, y en el segundo, una reforma al Código Penal presentada en 2017 extendía la no punición a los casos de mujeres estudiantes, que tuvieran dependientes a su cargo, así como a niñas y adolescentes (Clarín, 28 de febrero de 2018). A pesar de la fuerte oposición conservadora, los casos de Argentina y Bolivia muestran un mayor compromiso para disminuir o eliminar los costos de ser mujer asociados a la función biológica del embarazo. Entender los derechos sexuales, reproductivos y no reproductivos como derechos ciudadanos de las mujeres implica una ampliación de la noción de ciudadanía, por lo que la legalización del aborto o la ampliación de las causales no punibles podrían abonar a una ciudadanía más plena para las mujeres de Argentina y Bolivia.

## **CONCLUSIONES PRELIMINARES**

El objetivo de nuestra investigación fue mostrar las formas y alcances de la inclusión social en Argentina, Bolivia y México, por ello, en este capítulo identificamos, a partir de las políticas de redistribución y reconocimiento analizadas previamente, tres vías de inclusión y los términos en los que ésta se da. En la actualidad se ponen en juego al menos tres vías de inclusión, como son; el rol compensador del Estado, los incentivos y eficiencia del mercado y la consideración en el Derecho que reclama la sociedad civil y las comunidades. En los casos de Argentina y (en particular) de Bolivia, se muestra con mayor claridad que

estas vías no son contrapuestas o excluyentes sino que suelen combinarse. Las demandas de la sociedad civil por el reconocimiento de derechos y nuevos sujetos de derechos han encontrado una respuesta más decidida por parte de los gobiernos que reivindican al Estado como instancia central para el combate de la desigualdad y la promoción de la ciudadanía social, así como en contextos relativamente más democráticos y con una fuerte participación (y relativa autonomía) de organizaciones de distinto tipo.

Los términos de inclusión también son diversos, pero en esencia Bolivia destaca por garantizar un mayor número de derechos a los pueblos indígenas, minorías sexuales y mujeres, mientras Argentina mostró mayores esfuerzos distributivos a través sus políticas laborales y sociales. En ambos casos, sin embargo, se ha posicionado la pretensión de universalidad de la política social vinculada a una concepción de ciudadanía social y de derechos sociales básicos. En México, por el contrario, los alcances de las políticas redistributivas y de reconocimiento fueron escasos.



## REFLEXIONES FINALES

El concepto de inclusión social, como hemos analizado, asume diversas connotaciones y se expresa en políticas con diferentes formas y alcances. Este alargamiento conceptual es una expresión de transformaciones económicas, sociales y culturales ocurridas durante los últimos 30 años. En el plano global, entre las principales transformaciones experimentadas destacan la caída del comunismo, el auge de la ideología de libre mercado, los desajustes asociados con la globalización, la aparición de la política de las identidades (fundamentalistas y progresistas), la migración, los flujos transculturales, el pluralismo ético, las luchas y controversias culturales por definir los propios horizontes de valoración, etc.

En América Latina, las transformaciones más relevantes fueron la caída de las dictaduras militares en distintos países frente a la ola democratizadora en los años ochenta, la emergencia de una multiplicidad de actores y organizaciones autónomas, la presión por la restauración de los derechos humanos, el descontento con las políticas de ajuste y en general con la agenda neoliberal de los noventa, el auge de gobiernos de izquierda democráticamente electos a inicios del siglo XXI con agendas claramente diferenciadas de la visión neoliberal, etc.

En algunos contextos (básicamente la Unión Europea) el concepto de inclusión social fue utilizado principalmente para trascender los debates izquierda-derecha o para conservar, por parte de algunos sectores de izquierda, ciertos elementos o aspiraciones de la socialdemocracia (el igualitarismo, básicamente) (Gray, 2000; Collins, 2003). En el caso de América Latina, y de Argentina y Bolivia en particular, durante los últimos 15 años la inclusión social promovida por los gobiernos de izquierda combinó la consideración y atención de problemáticas socioeconómicas (desempleo, pobreza, etc.) y culturales (identidades y diferencias). En contraste, en algunos países anglosajones (como Reino Unido) la idea de inclusión fue resignificada para distanciarse de las ideas igualitarias y redistributivas hacia otras basadas en el individualismo y la meritocracia.

En general, en América Latina la inclusión social se distingue de otros conceptos como “igualdad social” o “integración social” precisamente porque permite considerar la dimensión económica y cultural de lo social. Esto es consistente con el hecho de que en la actualidad hay una tendencia a considerar dos grandes reivindicaciones de justicia: de redistribución (dirigidas a transformar las relaciones socioeconómicas) y reconocimiento (dirigidas a alterar el orden de estatus), complejizando el entendimiento multidimensional de la desigualdad, al colocar en el centro tanto la mala distribución de los recursos como las disparidades en el valor, respeto y estima entre grupos sociales (Lamont, 2018).

Aunque están fuertemente interconectadas y hay una retroalimentación entre ambos tipos de reivindicaciones de justicia, éstas tienden a disociarse tanto en términos teóricos, como prácticos y políticos. Esto se evidenció, por ejemplo, en la última campaña presidencial en Estados Unidos, donde la candidata demócrata ignoró las demandas de la clase trabajadora, y el candidato republicano embistió contra los migrantes, minorías sexuales y mujeres. Asimismo, en México la agenda indígena y de las minorías sexuales estuvo virtualmente ausente de la campaña electoral presidencial de 2018, donde han primado los temas económicos, como salario mínimo, crecimiento económico, relaciones comerciales, etc.

En este sentido, y como analizamos en el primer capítulo, la perspectiva de redistribución y reconocimiento ha insistido en considerar simultáneamente las transformaciones económicas y culturales, por lo que para entender su relación es necesaria la articulación en la teoría y la práctica del reconocimiento cultural y la igualdad social, resaltando cómo la desigualdad económica y la desvalorización a los otros diversos se entrelazan y potencian mutuamente para oprimir a ciertos grupos sociales.

Frente a la diversidad de formas de entender y practicar la inclusión, en esta investigación propusimos un marco analítico para abordarla en términos de redistribución y reconocimiento, puesto que ambas dimensiones están presentes en las diversas concepciones de inclusión, a la par que constituyen dimensiones irrenunciables de la justicia social. En este sentido, se analizaron los casos de Argentina, Bolivia y México a fin de ilustrar un énfasis diferenciado de cada dimensión, e identificamos políticas

económicas, sociales y culturales orientadas a responder a problemáticas como la explotación, la marginación económica, la privación, el imperialismo cultural, la invisibilización y la falta de respeto. Seleccionamos aquellas políticas que procuraban atender a grupos sociales marginados de los patrones de integración privilegiados durante las últimas décadas: por un lado, los trabajadores precarizados, las familias pobres y los adultos mayores con trayectorias laborales irregulares o interrumpidas, ignorados por los esquemas tradicionales de seguridad social, los desempleados o informales sin prestaciones sociales; y por otro, los indígenas invisibilizados o subordinados por siglos, los gays, lesbianas y transexuales criminalizados, patologizados y violentados durante décadas, o las mujeres a quienes sistemáticamente se les negó y ha negado el carácter de ciudadanas plenas.

Considerar la variedad de políticas orientadas a la redistribución y al reconocimiento nos permitió entender las formas y alcances que adquiere la inclusión social, y las dimensiones privilegiadas en los países estudiados. En este sentido, se identificaron tres vías de inclusión social: el rol compensador del Estado, los mecanismos de eficiencia y productividad del mercado y la consideración en el Derecho que reclama la sociedad civil y las comunidades.

En el caso de México, la centralidad del mercado sobre la acción del Estado como vía de inclusión se evidenció en el carácter y alcance de la política salarial, de pensiones y de transferencias condicionadas, en donde estas últimas carecen de un enfoque de derechos y son de carácter focalizado. Por el contrario, en Argentina y Bolivia (aún con sus limitaciones) el Estado ha intervenido para promover el mejoramiento de los salarios y se ha vuelto a posicionar la pretensión de universalidad de la política social vinculada a una concepción de ciudadanía social.

En cuanto a la vía que privilegia la solidaridad de la sociedad civil y sus demandas por el reconocimiento en el Derecho, Bolivia es el caso que muestra mayores avances, así como un mayor equilibrio, tanto en el reconocimiento de los derechos de los pueblos (o naciones) indígenas, de las minorías sexuales y de las mujeres. Por el contrario, México, y en menor medida Argentina, evidencian mayores asimetrías en el reconocimiento de

derechos. En el caso rioplatense si bien se reconocen ampliamente los derechos de las minorías sexuales y de las mujeres, el alcance del reconocimiento de derechos indígenas es más acotado. En México ocurre lo contrario, pues se han reconocido con mayor amplitud los derechos de los pueblos indígenas, mientras los derechos del colectivo LGTTTBI han sido vetados de la agenda legislativa y los derechos de las mujeres no han tenido un mayor alcance. En este sentido, Bolivia ha mostrado mayores avances en el reconocimiento de la ciudadanía de aquellos grupos cuyas identidades se distinguen del resto de la sociedad (indígenas y minorías sexuales y genéricas) o que han sido históricamente subordinados (mujeres).

Las vías de inclusión privilegiadas en cada contexto afectan los términos en los que son incluidos los distintos grupos sociales sujetos de las políticas analizadas. Por ejemplo, en el caso de las pensiones no contributivas, en Argentina y Bolivia (en donde se ha posicionado al Estado como instancia decisiva) la inclusión de los adultos mayores se ha procurado dar en condiciones similares a las del esquema contributivo, implementando una serie de medidas para disminuir la estratificación y segmentación institucional (montos poco diferenciados, cobertura virtualmente universal, administración por parte de un sistema integral de pensiones, etc.). Por el contrario, en México el carácter y alcance de las pensiones no contributivas ha sido residual, intentando mantener los incentivos (es decir, una menor distorsión del mercado) para la afiliación al esquema contributivo.

Lo mismo ocurre con los programas de transferencias condicionadas. En Argentina y Bolivia, estos han recuperado una concepción de ciudadanía social y se han constituido como estrategias masivas de cobertura *cuasi* universal bajo la órbita de la secretaría de educación (en Bolivia) o de la administradora de los fondos de seguridad social (Argentina), lo que ha evitado (parcialmente) una distinción entre beneficiarios y no beneficiarios de la política asistencial. En contraste, en México ha predominado una visión que subordina en gran medida la política social a los principios generales del libre mercado como son los incentivos, el individuo, el capital humano, etc., lo que se ha traducido en que su programa de transferencias sea uno de los más focalizados y con las condicionalidades más estrictas de la región. Además, este programa ha sido concebido

como parte de la política asistencial, lo que ha contribuido a una mayor segmentación y a la institucionalización de “políticas para pobres”.

En cuanto a los términos de la inclusión de los pueblos indígenas, minorías sexuales y mujeres, estos han sido aún más diferenciados. Bolivia destaca ampliamente en la extensión de derechos a los pueblos indígenas, lo que también ha sucedido en México; sin embargo, sólo en el país andino se ha otorgado igual jerarquía a la jurisdicción ordinaria y a la indígena. Además, al estar sancionados de manera clara en la Constitución de Bolivia, los derechos de los pueblos indígenas han adquirido un alcance nacional, mientras en México su regulación ha sido delegada a los congresos locales. En Argentina, si bien los derechos indígenas consagrados en la Constitución son escasos, se ha elaborado una gran variedad de jurisprudencias por parte de la Corte Suprema sustentadas en el reconocimiento de la pre-existencia de los pueblos indígenas y, por lo tanto, de la aceptación de sus formas de organización y estilos de vida. Al igual que México, estos derechos quedan supeditados a lo que determinen los tribunales provinciales. En este sentido, en ambos casos los derechos de los pueblos indígenas pueden ser reconocidos de manera diferenciada según la entidad federativa de la que se trate.

En suma, en México los alcances de las políticas redistributivas y de reconocimiento fueron limitados; de 6 políticas analizadas sólo supera a Bolivia (pero no a Argentina) en la magnitud de su programa de transferencias condicionadas y a Argentina (pero no sobre Bolivia) con respecto al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Como hemos señalado en los capítulos previos, México es paradigmático de la persistencia de un modelo social excluyente que, en contraste con los otros casos analizados, no sólo ha mostrado un evidente deterioro de distintos indicadores socioeconómicos (e.g. distribución funcional del ingreso, desigualdad y pobreza), sino desdén y falta de voluntad política, por parte de sus gobiernos, para reconocer como ciudadanos plenos a ciertos grupos sociales (como las mujeres, indígenas y minorías sexuales).

Estos hallazgos empíricos resultantes del análisis comparativo nos conducen a una reflexión más amplia sobre los factores políticos y sociales que de manera directa o

indirecta influyen en las formas y alcances de la inclusión social, tales como la importancia de los actores sociales, la interdependencia de la redistribución y el reconocimiento y las inercias y regresiones que pueden experimentar los procesos de inclusión social.

### ***Importancia de los actores sociales***

En primer lugar, tanto en su dimensión redistributiva como de reconocimiento, las formas y alcances de la inclusión social no sólo están determinadas por las trayectorias institucionales y la voluntad política de los gobiernos, sino también por la organización y fuerza relativa de los nuevos y “viejos” movimientos sociales para hacer valer sus demandas. Así, la inclusión social *está moldeada parcialmente por el compromiso resultante del conflicto social que se origina en la diversidad de intereses de los distintos actores sociales* (Esping-Andersen, 1990; Amable, 2007; Bizberg y Therén, 2015).

En cuanto a la redistribución, la convergencia entre sindicatos u otros actores sociales y un gobierno de izquierda es un factor importante en la determinación de la orientación de la política salarial (Argentina y Bolivia) o de la universalidad de las transferencias de ingreso (Bolivia). Por el contrario, en algunos casos (como México), a pesar de la existencia de instituciones laborales, la presencia de sindicatos subordinados y gobiernos favorables al capital puede llevar a la flexibilización de facto, la represión salarial, etc. Resulta consistente que en Argentina y Bolivia, donde los salarios han recuperado cierto poder adquisitivo, los sindicatos cuenten con una relativa mayor autonomía respecto del Estado y representen más adecuadamente los intereses de sus miembros y, en ciertos casos de subordinación de los líderes sindicales al gobierno, las bases de trabajadores sean más activas en el ejercicio de la democracia sindical.

No sólo en la política laboral y salarial se evidencia la importancia de los actores sociales. En el caso de Bolivia, se ha señalado que el desarrollo contemporáneo de la protección social está relacionado, entre otros elementos, con la presión de nuevos y viejos movimientos sociales. Por ejemplo, estos movimientos desempeñaron un papel decisivo en diferentes momentos del proceso de aprobación de la ley que establecía la Renta Dignidad, lo que muestra que la movilización popular y su vinculación con partidos

de izquierda son una condición necesaria, aunque no suficiente, para la expansión de la política social, y que bajo ciertas circunstancias (como el carácter universal de una política y/o una oposición fuerte y organizada) viejos y nuevos movimientos sociales pueden alinear sus intereses y movilizarse coordinadamente para defenderlos.

En la dimensión cultural de la inclusión, las luchas más avanzadas de las últimas décadas han sido por el reconocimiento de la igualdad y la diferencia y han estado protagonizadas por indígenas, mujeres, gays, afro-descendientes, etc. Estos grupos, organizados en movimientos sociales o autogobiernos, han mantenido un alto sentido de autonomía y han exigido, desde fuera del Estado, el cumplimiento de sus demandas y el respeto a sus derechos. Al igual que con los sindicatos, la convergencia de nuevos movimientos sociales con gobiernos que otorgan una mayor centralidad al Estado ha permitido un reconocimiento más extenso de los derechos de gays y mujeres, como en Argentina y Bolivia, o de los pueblos indígenas, como en Bolivia.

En el caso de Argentina, la sanción de la ley de matrimonio igualitario en 2010 es el resultado de una larga historia de luchas por el reconocimiento iniciada a finales de los años sesentas por los movimientos LGTTTBI, en un inicio por el reconocimiento legal de sus organizaciones y más tarde por el reconocimiento de una ciudadanía plena a través de la ampliación de derechos, como el matrimonio o la identidad de género. Aunque hemos señalado la importancia de la voluntad política de la entonces presidenta Cristina Fernández y la presencia de instituciones democráticas, la demanda por el matrimonio igualitario surgió de la sociedad: primero, de los directamente involucrados, y más tarde, de grupos más amplios a partir de movilizaciones, argumentaciones públicas y convencimiento, demostrando que su reivindicación era parte integral de una agenda democrática más amplia. El hecho de que el movimiento LGTTTBI en Argentina reivindicara el “matrimonio” y no un estatus paralelo como la unión civil, evidencia que la forma y alcance de la inclusión de los homosexuales estuvo fuertemente determinada por la presencia de actores sociales organizados que defendieron la importancia del estatus legal del matrimonio como medio para ser reconocidos como ciudadanos plenos.

Estos dos ejemplos nos permiten apreciar que, en algunos contextos y bajo ciertas circunstancias, las formas y alcances de la inclusión social dependen tanto de la presión ejercida por actores sociales organizados (a través de su coordinación, movilización y argumentación) como de un contexto favorable (Estado de derecho, instituciones democráticas, discurso de derechos humanos, etc.) y de la voluntad política de los gobiernos para reconocer sus reivindicaciones (e.g. gobiernos de izquierda como aliados cruciales de los nuevos y viejos movimientos sociales). En este sentido, tanto la agencia como los factores estructurales se conjugan para explicar ciertos cambios en las políticas redistributivas y de reconocimiento.

### ***Simultaneidad de lo socioeconómico y cultural***

Por otro lado, *existe una interrelación evidente entre redistribución y reconocimiento*, pues todas las “injusticias” (explotación, marginación, privación, imperialismo cultural, no reconocimiento, falta de respeto) y grupos sociales (clases sociales, personas en pobreza, mujeres, gays e indígenas, etc.), suponen tanto un reconocimiento erróneo o falta de éste, como una desigual distribución de recursos materiales. Si bien no todas las injusticias y grupos sociales responden a ambas dimensiones del mismo modo ni en el mismo grado, ninguna injusticia puede repararse completamente de forma indirecta, sino que requiere tanto redistribución como reconocimiento.

Así, consideramos que la perspectiva de redistribución y reconocimiento permite evidenciar tanto las dimensiones culturales de los procesos económicos como las dimensiones económicas de las prácticas culturales. Por ejemplo, si analizamos las concepciones que subyacen en programas de transferencias de ingreso podemos evaluar sus efectos en el estatus social de las mujeres o los adultos mayores. Estas políticas transmiten interpretaciones sobre el significado y valor de diferentes actividades, como “criar a los hijos” frente a “ganar un salario”, “trabajar informalmente” frente a “trabajar formalmente”, a la vez que constituyen y clasifican a los beneficiarios y no beneficiarios como “familias dependientes de la asistencia” frente a “familias responsables” o “contribuyentes” frente a “polizones”.

En el caso de las políticas de redistribución analizadas, por ejemplo, la definición de las beneficiarias de la Asignación Universal (AUH) de Argentina se ha hecho principalmente en términos económicos (como “inactivas laboralmente” o “inempleables”) lo que ha echado a andar una serie de oposiciones (inempleable vs. empleable, con motivación vs. sin motivación, etc.) con amplias implicaciones de reconocimiento. Estas oposiciones parten generalmente de la valorización social y cultural del trabajo, en general, y del asalariado, en particular, cuestión que ejerce presiones sobre aquellos incapaces (o definidos como tales) de integrarse al empleo formal.

Además, y al igual que en el programa Oportunidades en México, la AUH genera distinciones basadas en el género entre “trabajos de hombres” y “trabajos de mujeres” que permiten determinar, por una parte, las actividades que pueden ser valoradas como “trabajo” y, por otra, qué tanto se debe reconocer socialmente cada actividad profesionalizada según la realicen hombres o mujeres. Es así que podría interpretarse que las actividades de ama de casa y de cuidado, propias de las beneficiarias de la AUH, no son consideradas como “trabajo” sino sólo aquellas realizadas por los varones beneficiarios de los programas de desempleo (como el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados).

En cuanto a las políticas de reconocimiento, también es posible destacar las dimensiones económicas que las atraviesan, como en el caso del derecho de los pueblos y comunidades indígenas al uso colectivo de los recursos naturales en sus territorios, que articula el reconocimiento de los pueblos indígenas como entes autónomos y la asignación de los bienes y recursos para procurarles un piso de sustentabilidad. Mientras Bolivia garantiza el derecho de uso y disfrute de los recursos naturales, de explotación “exclusiva” de los recursos renovables y a la consulta sobre los mismos, en el caso de México la reforma constitucional de 2001 sólo reconoció el derecho al “uso y disfrute preferente de los recursos naturales”, lo que ha abierto la posibilidad de concesionar a particulares los recursos del suelo y subsuelo, así como las aguas, para su explotación.

Con estos ejemplos queremos llamar la atención sobre los efectos de un tipo particular de redistribución sobre el reconocimiento y estatus de los beneficiarios más pobres, y sobre un reconocimiento trunco que reproduce las grandes disparidades

económicas sustentadas en la oposición entre blancos/mestizos e indígenas. Consideramos que las políticas de inclusión orientadas a objetivos “meramente económicos” deberían abordar e incorporar en su diseño los efectos culturales de su intervención, y de forma inversa, las políticas inclusivas que abordan cuestiones culturales deberían considerar los efectos económicos que pudieran causar, o las omisiones que pudieran contener. En numerosas circunstancias, sólo si consideramos simultáneamente las dimensiones de redistribución y reconocimiento es posible determinar qué es lo que impide que ciertos grupos sociales participen en pie de igualdad y cuál sería el mejor modo de remediar el problema, sin que las ganancias en una dimensión impliquen un deterioro o estancamiento en la otra.

### ***Inercias de inclusión***

El tercer elemento teórico conceptual que rescatamos es el de *las inercias de inclusión*. En algunos casos, y en contextos relativamente democráticos y de aceptación de la pluralidad, la memoria histórica y cultural, la jurisprudencia y la movilización social que involucra a ciertos grupos sociales (indígenas, negros, adultos mayores, etc.) pueden servir de base (tanto en términos legales como de movilización política) para justificar el reconocimiento de derechos civiles, políticos y sociales a otros grupos igualmente excluidos.

Este proceso fue evidente en el caso de Bolivia, en el que las demandas por el reconocimiento de las identidades y derechos de los pueblos indígenas, históricamente subordinados, allanaron el camino para el reconocimiento y ampliación de derechos de las mujeres y minorías sexuales (y de muchos otros grupos sociales, como los niños, adultos mayores, discapacitados, etc.). Fueron precisamente los pueblos indígenas quienes impulsaron en 2009 el proceso constituyente y promulgaron una de las constituciones más avanzadas en el mundo en términos de reconocimiento, fundada en los principios de la igualdad, el pluralismo, la diversidad y la no discriminación. Sobre estos principios se sancionó, por ejemplo, la *Ley de identidad de género* en 2016, que permitió a las personas

transexuales y transgénero ejercer plenamente y sin restricciones su derecho a la identidad.

Este tipo de procesos también ha sido observado en otros contextos, como en Estados Unidos o Sudáfrica. En este último caso el reconocimiento del matrimonio igualitario, relevante por su significado político y simbólico, es un ejemplo claro de las inercias de inclusión motivadas por la memoria histórica. En Sudáfrica se padeció durante décadas uno de los más atroces regímenes de segregación y discriminación racial que, entre otras cosas, sancionaba como ilegal el casamiento entre personas de distintas razas o la convivencia de personas negras y blancas en las mismas zonas residenciales<sup>102</sup>. Fue así que en 2006 la memoria histórica y cultural tuvo un peso fundamental en la argumentación de las y los integrantes de la Corte Constitucional en el dictamen que decidiría la legalidad del matrimonio entre parejas del mismo sexo. El mensaje de la Corte fue claro: el Apartheid, nunca más, por lo que el matrimonio igualitario fue legalizado (Paulón, 2012).

Las inercias de inclusión pueden sobreponerse a la falta de voluntad política de los gobiernos acerca de ciertos temas, como el de los derechos del colectivo LGTTTBI. La aceptación de la pluralidad, instituciones democráticas, el estado de derecho y la conquista o ampliación de derechos por parte de un grupo social históricamente subordinado generan un contexto favorable para que otros grupos sociales tengan voz frente a los poderes ejecutivo y legislativo. En el caso de Bolivia, por ejemplo, la Ley de Identidad de Género fue enviada por el ejecutivo al congreso después de haber dialogado con organizaciones de la diversidad sexual. Se ha señalado, además, que obedeció tanto a una cuestión de búsqueda de congruencia con los principios de diversidad y pluralidad consagrados en la Constitución como de verdadera convicción político-ideológica (Ampuero y Morales, 2016).

---

<sup>102</sup> La respuesta al Apartheid fue la promulgación en 1996 y durante el gobierno de Nelson Mandela de las constituciones más progresistas del mundo en materia de derechos humanos y no discriminación (Sage y Woolcock, 2008: 376).

Las inercias de inclusión nos recuerdan que así como existen derechos que necesitan una base material para concretarse (básicamente los derechos económicos), hay otros que necesitan una base institucional y democrática-pluralista para ser reconocidos. Los derechos de las minorías sexuales, por ejemplo, caen en este último grupo. Esto no es una novedad conceptual, puesto que desde el mismo enfoque de derechos humanos se ha reconocido la *progresividad e interdependencia* de los derechos. El primer principio se refiere a que la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo. El segundo, por su parte, señala que todos los derechos humanos se encuentran vinculados íntimamente entre sí y que el respeto, garantía, protección y promoción de uno facilita el avance de los demás, y en sentido opuesto, se reconoce la dificultad de hacer efectivo cualquiera de los derechos humanos de forma aislada respecto de los demás (DESC, 2000; ONU, 2001).

Desde la teoría del desarrollo, Amartya Sen ha planteado que el desarrollo puede ser entendido como un proceso de expansión de la libertad que a su vez puede ser un medio eficiente y eficaz para llegar al desarrollo, y por lo tanto a una mayor libertad. Así, señala el autor (Sen, 2000b; 2001), algunos tipos de libertades muestran una relación empírica y causal para fomentar otro tipo de libertades. Por ejemplo, las luchas por la pluralidad, por instituciones democráticas y representativas y por el estado de derecho pueden crear las bases para que las reivindicaciones por el reconocimiento y la distribución sean escuchadas y procesadas de mejor forma por los gobiernos.

Acemoglu y Robinson (2012), desde el nuevo institucionalismo, han señalado que en el mediano y largo plazo las instituciones políticas inclusivas pueden generar las condiciones para el surgimiento de instituciones económicas inclusivas (o en sentido contrario). Cuando ambas coinciden se crean círculos virtuosos en los que se refuerzan mutuamente y generan un rumbo de prosperidad. El argumento de los autores remarca la importancia de las conquistas de ciertas libertades (políticas) como bases para la expansión de otras (económicas), sin embargo, también ponen de relieve la importancia de la pluralidad de los actores políticos y sociales para generar círculos virtuosos o inercias

de inclusión. La ausencia relativa de estos dos elementos permite reflexionar sobre por qué en México no se han dado inercias de inclusión como en los casos de Bolivia y Argentina.

Como han señalado distintos autores, en México ha predominado un régimen político (y económico) de carácter autoritario y conservador, caracterizado por una pluralidad política limitada. Algunas reformas han evidenciado la esencia de este régimen: la reforma constitucional en materia de derechos indígenas en 2001, que desconoció los acuerdos de San Andrés entre el gobierno federal y las comunidades indígenas; la aprobación de la reforma laboral en 2012, que evidenció el control corporativo, judicial y administrativo de un gran número de sindicatos y; el bloqueo de las leyes en materia de derechos de las minorías sexuales en 2016, que desconoció, por un lado, las determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y por otro, la pluralidad social. En este sentido, el débil pluralismo del régimen ha negado derechos por igual a trabajadores, mujeres, minorías sexuales y muchos otros grupos sociales. Así, su dinámica no depende de la inclusión de grupos sociales anteriormente excluidos, por el contrario, pone en riesgo su continuidad, pues una fisura es abrirse a la pluralidad (al reparto del poder político entre distintos grupos sociales) que es base de los procesos o inercias de inclusión (Pleyers, 2010; Bizberg, 2010; Acemoglu y Robinson, 2012).

### ***Regresiones de la inclusión y rupturas de los modelos excluyente***

Por otro lado, estas inercias de inclusión y expansión de las libertades no son irreversibles. No todos los países que ha logrado la integración de grupos sociales previamente excluidos serán inclusivos por siempre, aunque hay muchas posibilidades de que así sea si cuentan con instituciones democráticas, estado de derecho, pluralidad política, actores sociales autónomos, etc. En algunos casos, puede existir regresividad en la redistribución de los recursos y el reconocimiento de la igualdad y la diferencia.

El cuarto elemento teórico que queremos rescatar es precisamente el de las *regresiones de la inclusión*. Como señalamos, la inclusión social no es un proceso lineal y en muchos casos es fuertemente cíclico. Las políticas de inclusión no guardan

necesariamente consistencia sincrónica, ni mucho menos diacrónicamente, pues enfrentan dificultades a lo largo de la historia. Las dificultades se acentúan si se tratan de proyectos políticos de carácter popular-distribucionista o progresistas-liberales con respecto a la diversidad (étnica, racial, sexual, religiosa, etc.). En el primer caso, enfrentan restricciones económicas así como la oposición política y el conflicto con poderes económico fácticos. En el segundo, enfrentan a la oposición de las fuerzas conservadoras de carácter cultural y religioso, férreas defensoras del estatus, y que buscan privar de un *lugar* en la sociedad a ciertos grupos sociales.

En principio, la inclusión puede sufrir regresiones debido a la naturaleza dinámica de las sociedades, en las que se introducen nuevas fracturas, nuevos grupos excluidos, se crean o transforman identidades, ocurren transformaciones demográficas y nuevos procesos migratorios (con las prácticas de discriminación y racismo que pudieran implicar), etc. Sin embargo, muy a menudo las regresiones en la redistribución y el reconocimiento obedecen más a cuestiones de índole económico y político; en el primer caso, al arribo al poder político de un élite tecnocrática o empresarial-financiera, a la aplicación de la ortodoxia económica para solucionar los “desajustes y excesos” de la redistribución, etc.; y en el segundo caso, al surgimiento de los fundamentalismos identitarios o religiosos, los nacionalismos xenófobos que buscan restablecer la superioridad de un sector de la población, etc.

En algunos casos, los procesos de regresión son precisamente una respuesta a los procesos de inclusión social, lo que nos sugiere un doble movimiento en el que los logros en términos de redistribución y/o reconocimiento van acompañados por un movimiento contracíclico organizado y activo para revertir o hacer más lento el reconocimiento de derechos. Estos contra-movimientos, liderados por ciertos grupos empresariales-financieros o religiosos, suelen ser de naturaleza conservadora, neoliberal, populista e incluso fascista, y surgen y se articulan a partir de su oposición a determinadas *ideas* o *políticas* redistribucionistas o de reconocimiento (Kulfas, 2016; Lamont, 2018).

En el caso de América Latina, los contra-movimientos han sido impulsados por el aumento de la polarización ideológica, la concentración del poder político, el incremento

de la corrupción y, particularmente, por la frustración generada entre los ciudadanos por las expectativas no cumplidas por los gobiernos de izquierda. En los últimos tres años, estos gobiernos parecen haber entrado en una fase de declinación, lo que ha llevado a extender la percepción de que el *progresismo* ha dejado de ser el eje central de la acción política y económica en la región. Esto se ilustra con el giro neoliberal-conservador adoptado en Argentina (2015) y Brasil (2016), dos de los países más importantes de la región, a los cuales se añade tanto la crisis generalizada que vive Venezuela como el rompimiento del presidente de Ecuador, Lenin Moreno, con el ex presidente Rafael Correa (Schavelzon, 2017; Svampa, 2017).

En Argentina, después de dos gobiernos consecutivos de corte nacional y popular (Néstor Kirchner y Cristina Fernández) durante un periodo de 12 años, se dio un cambio radical hacia un gobierno con un programa e ideología de apertura y liberalización económica propia de la (centro)derecha política. Esta coyuntura política argentina es inédita en varios sentidos, pero en particular porque por primera vez una fuerza conservadora y *proempresarial* ha sido elegida democráticamente. El nuevo gobierno encabezado por Mauricio Macri (heredero de uno de los principales grupos económicos del país) no es un gobierno distributivo o preocupado por la desigualdad. De hecho, este gobierno han adoptado una serie políticas económicas que han generado un importante costo social y han revertido algunos de los logros más importantes de los gobiernos kirchneristas (Casullo, 2016; Natanson, 2017).

Entre las medidas más impopulares adoptadas por el nuevo gobierno argentino destacan la eliminación de los controles cambiarios, que produjeron una devaluación que elevó el precio del dólar y disparó la inflación; estas dos medidas han constituido la justificación e instrumento para profundizar la redistribución regresiva del ingreso en contra de los trabajadores, que se ilustra por la pérdida del poder adquisitivo de los salarios y las jubilaciones. La segunda medida polémica fue el recorte a los subsidios como medida para disminuir el déficit fiscal, cuestión que generó un aumento de las tarifas de los servicios públicos urbanos (energía eléctrica, agua, gas, etc.) (Casullo, 2016; Natanson, 2017).

La reforma a la ley de pensiones y asignaciones a finales de 2017 es quizá otra de las medidas adoptadas por el gobierno de Mauricio Macri que muestra en toda su magnitud el proceso de regresión de la inclusión social, en particular por afectar uno de los logros más importantes de la década pasada para los adultos mayores y los trabajadores desempleados e informales y sus hijos. Con esta reforma, como en los años noventa, han iniciado un proceso de retraso y deterioro permanente del valor real de las prestaciones (Clarín, 12 de junio 2017; Argentina2019, 2018).

En general, la política económica y laboral del nuevo gobierno argentino se ha traducido en un fuerte deterioro de las condiciones laborales de las y los trabajadores. Esta situación se puede constatar, como ya señalamos, en la pérdida del poder adquisitivo del salario, pero también en el aumento de la informalidad laboral (pues entre 2015 y 2017 la informalidad laboral sufrió un incremento de 1,2 puntos porcentuales); en el aumento del empleo en tareas de menor calidad y remuneración (se ha documentado una pérdida de puestos de trabajo en la industria y un incremento en el sector servicios) y; en los nuevos mecanismos de intervención estatal en los conflictos laborales (se ha advertido por distintos sindicatos y organizaciones de derechos humanos el ataque a los abogados laboralistas, a la independencia de la justicia del trabajo y la autonomía sindical, así como la criminalización de la actividad gremial) (Wahren, 2018; Telesur, 24 octubre 2017)

En resumen, dado el carácter *pro-empresarial* del nuevo gobierno argentino, es consistente que la *regresión en la inclusión* esté ocurriendo en la dimensión de la redistribución. Sin embargo, dado el rasgo conservador y pragmático del presidente Macri, los logros o retrocesos en la dimensión del reconocimiento son inciertos, más si el nuevo gobierno aspira a representar a una “derecha moderna” en proceso de construcción (Casullo, 2016; Schavelzon, 2017). En suma, el caso Argentina es un ejemplo de que, debido a determinados procesos políticos (como la alternancia), la inclusión social puede experimentar regresiones.

Por otro lado, no todas las sociedades caracterizadas por una integración excluyente están condenadas a reproducirse indefinidamente, aunque suelen ser resistentes. Ciertas coyunturas políticas (y/o económicas), las luchas contra las

condiciones existentes y la naturaleza circunstancial de la historia pueden romper el estancamiento en los alcances de la inclusión social, como podría ser el caso de México. En este caso, el triunfo del centro-izquierdista Andrés Manuel López Obrador en las elecciones presidenciales de julio de 2018, puede suponer la reversión del modelo de integración excluyente que ha prevalecido durante las últimas tres décadas. De hecho, la prioridad asignada en su agenda de gobierno a los grupos más vulnerables y las zonas más pobres, abriría la posibilidad de avanzar en la dimensión redistributiva de la inclusión social y en la ampliación de los derechos sociales. Sin embargo, si bien la agenda de reconocimiento es incierta, la pluralidad de su equipo de gobierno, la designación en espacios de poder importantes de mujeres que han apoyado los derechos sexuales, reproductivo y no reproductivos y el derecho al matrimonio entre personas del mismo sexo abre espacio para ampliar la inclusión de las mujeres y la creación de inercias de inclusión a favor de las minorías sexuales.

Finalmente queremos plantear algunos desafíos futuros para las políticas públicas y la investigación social a fin de repensar la justicia social. Reafirmamos que no existe “una inclusión verdadera”, sino más bien, inclusiones diversas, con características, *praxis* y fundamentos teóricos y normativos diversos, que no sólo abordan problemáticas diferentes sino también una diversidad de grupos sociales. Sin embargo, en términos teóricos, la *inclusión más integral* pasa por considerar con el mismo compromiso las cuestiones económicas y culturales, los grupos socioeconómicos y los de estatus, los efectos materiales y simbólicos, etc.

En efecto, la contribución más significativa de nuestra investigación radica en el abordaje de la inclusión social en términos de redistribución y reconocimiento, operacionalizando estas dimensiones de la justicia en términos de políticas y normas concretas. Al vincularla con la justicia nos conduce a conceptualizarla como un *ideal* en el que los derechos a la igualdad y a la diferencia deberían ser incorporados en las instituciones sociales para reflejar diferentes necesidades materiales y aspiraciones de reconocimiento.

La *idea de la inclusión social* plantea como fin la conciliación entre la igualdad y diferencia, sin embargo, y como vimos, a menudo hay desacuerdos en los Estados no sólo en la definición de los fines sino también de los medios, términos y procedimientos para lograr lo que en un momento determinado se considera inclusión social. En el plano social, ya sea a escala local o nacional, esta *idea* plantea el mutuo reconocimiento como iguales de los individuos y la ampliación de la membresía a los otros diversos, lo que conduce a una *definición de ciudadanía* en la que se consideren, en ciertos casos, derechos y deberes diferenciados.

En las sociedades contemporáneas, coexisten distintos niveles de inclusión que varían respecto a diferentes grupos étnicos, clases sociales, áreas geográficas, etc. La *idea de la inclusión social* debería guiar la acción de los Estados para que la inclusión de algunos grupos no implique la exclusión de otros y para que las ganancias en una dimensión no impliquen el deterioro en otra. La inclusión de las clases trabajadoras, desde esta posición, no debería ir acompañada del desprecio a los grupos étnicos o religiosos, y la inclusión de las mujeres en el plano del reconocimiento no debería ser a costa de mantener condiciones salariales desiguales. Así, la inclusión social es un reto para cualquier sociedad, pues a menudo el problema no es por qué incluir, sino a quiénes y en qué medida.

Las sociedades actuales se caracterizan, además, por contar con algunos instrumentos y sistemas específicos de redistribución y/o reconocimiento (como las políticas analizadas), que si bien pueden funcionar por sí mismos y lograr ciertos resultados, de manera aislada son insuficientes para alcanzar la idea de la inclusión social. Por ello, resulta relevante el caso del Estado Plurinacional boliviano que, con sus limitaciones, pareció llevar a cabo una transformación radical del Estado (territorio, régimen político, nuevas subjetividades individuales y colectivas, etc.) y la integración de la diversidad en *el seno mismo* de todas las instituciones. La idea de la inclusión plantea un cambio consistente de las instituciones sociales, integrando la sensibilidad por la redistribución y el reconocimiento, por la igualdad y lo diverso.

Lo anterior nos lleva a plantear que futuras investigaciones o evaluaciones de políticas deberían considerar no sólo los objetivos de inclusión social, sino cómo se integra la inclusión en el seno mismo de las instituciones y políticas. Por ejemplo, en el plano interno, evaluando cómo estas políticas integran las visiones de aquellos a los que buscan “incluir”, cómo se garantiza que se respeten estas visiones, cómo se conforman los grupos profesionistas que participan en el diseño e implementación, etc. Y en el plano externo, cómo estas políticas e instituciones se integran en un sistema más amplio que busque la inclusión social, cómo se garantiza el cumplimiento de las normativas de reconocimiento (de género, a la diversidad étnica y sexual), cómo se evita el conflicto entre instituciones diferentes (por ejemplo, de jurisdicción indígena y ordinaria), etc.

Así, consideramos que nuestra investigación puede contribuir a una comprensión más amplia de la inclusión social en la que se asuma la necesidad política e intelectual de entenderla, en términos generales, a partir de la redistribución y del reconocimiento como dos dimensiones constitutivas e irreductibles de la justicia y, en términos concretos, a partir de la implementación de políticas de redistribución primaria y secundaria del ingreso y de políticas del reconocimiento de la igualdad y diferencia. Ninguna sociedad puede ser verdaderamente inclusiva si sólo se vuelca, por un lado, a mejorar las condiciones materiales de su población o de ciertos grupos marginalizados o en pobreza o, por otro, a reconocer sólo los derechos de grupos histórica y culturalmente dominados o invisibilizados. Consideramos que en la actualidad la inclusión social precisa de ambas acciones.



## BIBLIOGRAFÍA

- Acemoglu, D., y Robinson, J. A. (2012). Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza ¿Por qué fracasan los países. EE. UU.: Deusto Ediciones.
- Agis, E., Cañete, C., y Panigo, D. (2010). "El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina". En Línea [www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH\\_en\\_Argentina.pdf](http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf).
- Aguila, Emma., Mejía, Nelly., Pérez-Arce, Francisco., y Rivera, Alfonso. (2013). Programas de Pensiones No Contributivas y su Viabilidad Financiera. RAND Labor & Population.
- Aguilar, G., LaFosse, S., Rojas, H., & Steward, R. (2010). Análisis comparado del reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas en América Latina. Versión resumida del artículo "The Constitutional Recognition of Indigenous Peoples in Latin America". *Pace International Law Review Companion*, 2(2), 44–104.
- Alba, Juan. (2011). "La Asignación Universal por Hijo en la Argentina: un nuevo paso hacia la inclusión social". En Bernardo Kliksberg (comp.). *América Latina frente a la crisis*. Editorial Sudamericana: Buenos Aires.
- Albó, Xavier. (2008). Atando Cabos. Movimientos y Poder Indígena en Bolivia, Ecuador y Perú. PNUD-CIPCA.
- Almonacid, Florencia. (2013). Distintas miradas sobre el plan de inclusión previsional: Un análisis de caso. *Trabajo y sociedad* (20), 16.
- Alonso, Guillermo, y Di Costa, Valeria. (2011). Cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2010. In Ponencia en el VI *Congreso Argentino de Administración Pública. Resistencia* (Vol. 6).
- \_\_\_\_\_. (2015). Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la política social argentina, 2003-2011. *Estudios sociológicos*, 31-62.
- Americas Quarterly. (2015). "Inclusión social 2015". *The policy journal for our hemisphere verano 2015 VOL. 9 / NO. 3*. [http://www.americasquarterly.org/charticles/social-inclusion-index-2015/social\\_inclusion\\_index\\_2015-spanish.pdf](http://www.americasquarterly.org/charticles/social-inclusion-index-2015/social_inclusion_index_2015-spanish.pdf)
- Amico, Fabián. (2013). "Crecimiento, distribución y restricción externa en Argentina". *Circus, Revista argentina de economía*, Nº5, Otoño de 2013.
- Ampuero, Shirley y Morales, Teresa. (11 junio 2016). Bolivia: Cuando la identidad es una ley y un derecho. Disponible en <http://www.celag.org/bolivia-cuando-la-identidad-es-una-ley-y-un-derecho-por-teresa-morales-y-shirley-ampuero/>
- Andrenacci, Luciano. (2002). "Algunas reflexiones en torno a la cuestión social y la asistencialización de la intervención social del Estado en la Argentina contemporánea". En, Andenacci, L. (org). *Cuestión social y política social en el Gran Buenos Aires*. La Plata: Universidad Nacional de Gral. Sarmiento-Ediciones Al Margen.
- Anis, Dani y de Haan, Arjan (eds) (2008). *Inclusive states social policy and structural inequalities*. Banco Mundial. Washington, xiii-xiv
- Anria, Santiago, y Niedzwiecki, Sara. (2016). Social Movements and Social Policy: the Bolivian Renta Dignidad. *Studies in Comparative International Development*, 51(3), 308-327.

- Anses. (2013). Inclusion vs. privilegios. Buenos Aires: ANSES.
- Archenti, Nélica., y Tula, María. (2014). Cambios normativos y equidad de género. De las cuotas a la paridad en América Latina: los casos de Bolivia y Ecuador. *América Latina Hoy*, 66. pp. 47-68. p48
- Arditi, Benjamín. (2009). "El giro a la izquierda en América Latina: ¿Una política post-liberal?". *Ciências Sociais Unisinos*, 45(3), 232-246.
- Argentina2019. (2018). Los números del macrismo. Disponible en <http://www.argentina2019.com.ar/macri-en-cifras.php>
- Arteaga, Nelson. (2008). Vulnerabilidad y desafiliación social en la obra de Robert Castel. *Sociológica* (México), 23(68), 151-175.
- Aruquipa, David., Estenssoro, Paula. y Vargas, Pablo. (2012). Memorias colectivas. Miradas a la historia del movimiento TLGB de Bolivia. Bolivia: Conexión.
- Arza, Camila (2006). Welfare regimes and distributional principles: A conceptual and empirical evaluation of pension reform in Europe. EUI Working Paper RSCAS No. 2006/30.
- \_\_\_\_\_. (2009). La reforma previsional en América Latina. Principios distributivos, nuevas desigualdades y opciones de política. *Desarrollo económico*, 363-388.
- Arza, Camila y Chahbenderian, Florencia. (2014). Pensiones básicas en América Latina Diseño, cobertura y beneficios comparados en Argentina, Brasil, Bolivia y Chile. Documentos de trabajo No.89. CIEPP.
- Atkinson, Anthony y Marlier, Eric. (2010). *Analysing and measuring social inclusion in a global context*. United Nations Publications.
- Aylwin, J. (2011). Derechos territoriales de pueblos indígenas en América Latina: situación jurídica y políticas públicas. Programa de acción sobre los pueblos indígenas en las Américas.
- Baccaro, María. (2014). Sobre trabas y travas. Políticas de inclusión laboral de la población trans en Argentina en el período 2011-2013. XXVII Congreso Nacional de Trabajo social. 11, 12 y 13 de septiembre de 2014.
- Banco Mundial. (2013), *Inclusion matters The foundation for shared prosperity*. Washington, Banco Mundial.
- Banegas G, Israel. (2008). El cambio en la administración de los riesgos sociales: política social y transformación del Estado. *Estudios Sociológicos*, XXVI, Mayo-Agosto, 287-319.
- Banting, Keith y Kymlicka, Will. (2012). Is there really a backlash against multiculturalism policies? New evidence from the multiculturalism policy index. *Comparative European Politics*. 11( 5).
- Barajas, Gabriela. (2016). Prospera, programa de inclusión social: ¿una nueva estrategia de atención a la pobreza en México? *Gestión Estratégica*, (50), 103–120.
- Barba, Carlos (2004). *Régimen de bienestar y reforma social en México*. Series Políticas (Vol. 92).United Nations Publications.
- \_\_\_\_\_. (2005). Paradigmas y regímenes de bienestar. Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- \_\_\_\_\_. (2007). Claroscuros de la reforma social en México y América Latina. *Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad*, 13(39), 35-76.

- Bareiro, Line., y Torres, Isabel. (2010). *Gobernabilidad democrática, género y derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe*. Paraguay: International Development Research Centre.
- Barrientos, Armando. (2009). Labour markets and the (hyphenated) welfare regime in Latin America. *Economy and Society*, 38(1), 87-108.
- Barrientos, J. (2016). "Situación social y legal de gays, lesbianas y personas transgénero y la discriminación contra estas poblaciones en América Latina". *Sexualidad, Salud y Sociedad* (Rio de Janeiro), (22), 331-354.
- Bastagli, Francesca. (2009). From social safety net to social policy. The role of conditional cash. Centre for Inclusive Growth.
- Bauman, Zygmunt. (2005). *Identidad*. Argentina: Editorial Losada.
- \_\_\_\_\_. (2009). The absence of society. *Contemporary social evils*, 147-157.
- Bayón, Cristina. (2005). Las huellas de los noventa en la sociedad argentina: Trayectorias, identidades e incertidumbres desde la inestabilidad laboral. *Revista mexicana de sociología*, 67(4), 729-753.
- \_\_\_\_\_. (2008). "Desigualdad y procesos de exclusión social. Concentración socioespacial de desventajas en el Gran Buenos Aires y la Ciudad de México". *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 23, No. 1 (67). 123-150.
- \_\_\_\_\_. (2009). "Persistencia de un modelo social excluyente en México". *Revista Internacional del Trabajo*, 128(3), 331-347.
- \_\_\_\_\_. (2015). *La integración excluyente. Experiencias, discurso y representaciones de la pobreza urbana en México*. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM-Bonilla Artigas Editores: México.
- Beasley-Murray, Jon, Cameron, Maxwell A. y Hershberg, Eric. (2010). "Latin America's Left Turns: A Tour d'Horizon". En Maxwell y Hershberg (Eds). *Latin America's Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change*. Estado Unidos: Lynne Rienner Publisher.
- Beccaria, Alejandra, y Danani, Claudia. (2013). La política previsional argentina 2003-2011: balances, desafíos e incógnitas sobre la protección. *Argumentum*, 4(2), 59-79.
- Becker, Ulrich y Mesa Lago, Carmelo. (2013). "Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría". En Moreno (coord.) *Las reformas de segunda generación de la seguridad social*. México: OIT.
- Béland, Daniel. (2007). "The social exclusion discourse: ideas and policy change". *Policy & Politics*, 35(1), 123-139.
- Bellucci, M., y Rapisardi, F. (1999). Alrededor de la identidad: Las luchas políticas del presente. *Nueva Sociedad*, 162, 40-53.
- Bellucci, Mabel., y Rapisardi, Flavio. (1999). Alrededor de la identidad: Las luchas políticas del presente. *Nueva Sociedad*, 162, 40-53.
- Beneyto, Pere y Orsatti, Álvaro (2013). "Análisis cuantitativos comparados". En *Estrategias sindicales por una mayor y mejor negociación colectiva en América Latina y Caribe. Campaña Libertad Sindical, Negociación Colectiva y Autorreforma Sindical*. CSA-CSI-CELDs.

- Bensusán, Graciela. (2015). Los sistemas de relaciones laborales y las políticas públicas en cuatro países de América Latina: rupturas, continuidades, contradicciones. En Bizberg, I., Théret, B., Aziz Nassif, A., Marques-Pereira, J., Soria, V. M., Bensusán Areous, G. I., y Freire, C. *Variedades de capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2015.
- Bertranou, F. M., Casanova, L., Jiménez, M., y Jiménez, M. (2013). Informalidad, calidad del empleo y segmentación laboral en Argentina. OIT.
- Bertranou, Fabio., Calvo, Esteban., y Bertranou, Evelina. (2010). ¿Está Latinoamérica alejándose de las cuentas individuales de pensiones?. Center for Retirement Research at Boston College.
- Bertranou, Fabio., Solorio, Carmen. y van Ginneken, Wouter. (2002). La protección social a través de las pensiones no contributivas y asistenciales en América Latina. En Bertranou et al., (eds). *Pensiones no contributivas y asistenciales*. Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay. Chile: OIT.
- Bestard, Ana. (2014). Asignación Universal por Hijo. Enfoque de derechos y marco constitucional: ¿por qué mediante decreto de necesidad y urgencia?. El sistema de protección social argentino entre 2002 y 2013.
- BID. (2002). Plan de acción para combatir la exclusión social por motivos étnicos o raciales. Junio 2002 – Diciembre 2003. Washington D.C.: BID.
- \_\_\_\_\_. (2007). *¿Los de afuera? Patronos cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.
- Biglieri, Paula, y Perelló, Gloria. (2007). *En el nombre del pueblo. El populismo kirchnerista y el retorno del nacionalismo*. Documento de trabajo, (15). Universidad Nacional de San Martín.
- Bimbi, Bruno. (2014). Hannah Arendt y el matrimonio igualitario. La lucha por los derechos LGTB en Argentina. *Nueva Sociedad*, (251), 113-126.
- Bizberg, Ilán y Therén Bruno. (2015). Introducción. En Bizberg, I., Théret, B., Aziz Nassif, A., Marques-Pereira, J., Soria, V. M., Bensusán Areous, G. I., y Freire, C. *Variedades de capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2015. p.13
- Bizberg, Ilán. (2015b). Tipos de capitalismo y sistemas de protección social. En Bizberg, I., Théret, B., Aziz Nassif, A., Marques-Pereira, J., Soria, V. M., Bensusán Areous, G. I., y Freire, C. *Variedades de capitalismo en América Latina: los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*. México, D.F.: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2015.
- Bolivia. (5 de julio 2006). Evo, ve cercano el ingreso de Bolivia al Mercosur. <http://www.bolivia.com/noticias/autonoticias/DetalleNoticia32999.asp>
- \_\_\_\_\_. (22 de enero 2013). Evo Morales plantea 13 pilares para construir la Bolivia digna y soberana antes del 2025. Disponible en <https://www.vicepresidencia.gob.bo/Evo-Morales-plantea-13-pilares>
- Bourdieu, Pierre. (2011). *Las estrategias de reproducción social*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- Brachet-Márquez, Viviane. (2010). Seguridad social y desigualdad: 1910-2010. En Cortés, F. & De Oliveira, O., *Los grandes problemas de México: Desigualdad social*. México: El Colegio de México.
- Brown, Josefina. (2014). Mujeres y ciudadanía en Argentina: debates teóricos y políticos sobre derechos (no) reproductivos y sexuales (1990-2006). Argentina: Teseo.
- Buckmaster, L., y Thomas, M. (2009). Social inclusion and social citizenship: towards a truly inclusive society. Parliamentary Library.
- Busquets, José., y Pose, Nicolás. (2016). Las re-reformas de los sistemas de pensiones en: Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay (2003-2010). *Revista Estado y Políticas Públicas* No 6. Año 2016. pp.105-122.
- Buvinić, Mayra y Mazza, Jacqueline. (2008). "Addressing Exclusion: Social Policy Perspectives from Latin America and the Caribbean". En Dani, Anis and de Haan, Arjan (eds) *Inclusive states social policy and structural inequalities*. Banco Mundial. Washington.
- Buvinic, Mayra. (2004). "Introducción: Inclusión social en América Latina". En Buvinic (Ed.) *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Bogotá, Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.
- C5N. (30 de Mayo de 2018). *Ley Antitarifazo: El rechazo al posible veto de Mauricio Macri*. Disponible en <https://www.facebook.com/C5N.Noticias/videos/10157011590205839/>
- Caïs, Jordi. (1997). Metodología del análisis comparativo. Cuadernos Metodológicos (Vol. 21). Centro de Investigaciones Sociológicas.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Metodología del análisis comparativo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociales.
- Calabria, Alejandro., Calero, Analía., D'Elia, Vanesa., Gaiada, Julio., y Rottenschweiler, Sergio. (2012). "Análisis del Plan de Inclusión Previsional: protección, inclusión e igualdad". CIRIEC-Espana, (74), 285.
- Cameron, Angus. (2006). Geographies of welfare and exclusion: social inclusion and exception. *Progress In Human Geography*, 30(3), 396-404. doi: 10.1177/0309132507078469
- Campbell, John (1998). Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory and society*, 27(3), 377-409.
- \_\_\_\_\_. (2002). Ideas, politics, and public policy. *Annual review of sociology*, 28(1), 21-38.
- Cantamutto, Francisco. (2013). "¿Giro a la izquierda? Nuevos gobiernos en América Latina". *RELACSO*, México, (2), 1-23.
- Cárdenas, V. H. (2011). Participación política indígena y políticas públicas para pueblos indígenas en Bolivia. *Participación Política Indígena y Políticas Públicas para Pueblos Indígenas en América Latina*, 17.
- Cardozo, Nelson. (2011). REFORMAS A LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN ARGENTINA Y CHILE: regímenes de bienestar y seguridad social en perspectiva comparada. *Revista Políticas Públicas*, 14(2).

- Carrasco, M. (2000). Los derechos de los pueblos indígenas en Argentina. Argentina: IWGIA.
- CASTEL, Robert. (1997) La metamorfosis de la cuestión social. Paidós.
- Castel, Robert. (2003). La inseguridad social ¿Qué es estar protegido? Argentina: Manantial.
- Castilla, José. (2004). La izquierda y el giro cultural. TEMPORA, 7, 55-80.
- Casullo, María. (2016). El gobierno de Mauricio Macri: entre lo nuevo y lo viejo. *Nueva Sociedad*. Disponible en <http://nuso.org/articulo/el-gobierno-de-mauricio-macri-entre-lo-nuevo-y-lo-viejo/>
- Cejudo Córdoba, R. (2007). Capacidades y libertad: una aproximación a la teoría de Amartya Sen.
- CELS (2007) “Programa familias por la inclusión social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial”. Colección Investigación y Análisis No4
- CEPAL. (2007). *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe : síntesis*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPA.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Panorama Social 2014*. ONU-CEPAL.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Programas de transferencias condicionadas. Familias por la Inclusión Social (2005-2010)*. Argentina. Disponible en <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=1>
- \_\_\_\_\_. (2015). *Guía operacional para la implementación y el seguimiento del Consenso de Montevideo sobre población y desarrollo*. México: CEPAL.
- \_\_\_\_\_. (2015b). *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2015 Dilemas y espacios de políticas*. ONU-CEPAL.
- \_\_\_\_\_. (2016). *Panorama social 2015*. Naciones Unidas.
- Cepeda, Agustina. (2013). Los abortos no punibles, la violencia sexual y la justicia en México y Argentina. *Bagoas*, (9), 207–234.
- Chaves, María. (2012). Derecho al aborto en Argentina. Diez años de lucha por la libertad de decidir. En Carosio, Alba (Coord). *Feminismo y cambio social en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Chávez, P., y Mokrani, D. (2007). Los movimientos sociales en la Asamblea Constituyente. *Osal*, 8(22). p.110
- Clarín. (12 de junio de 2017). Por los nuevos requisitos, este año se cayeron 70.000 pensiones de discapacitados. Disponible en [https://www.clarin.com/economia/nuevos-requisitos-ano-cayeron-70000-pensiones-discapitados\\_0\\_rk2T\\_unzb.html](https://www.clarin.com/economia/nuevos-requisitos-ano-cayeron-70000-pensiones-discapitados_0_rk2T_unzb.html)
- \_\_\_\_\_. (23 de febrero de 2018). Macri dio luz verde para que se abra el debate sobre el aborto en el Congreso. [https://www.clarin.com/politica/macri-dio-luz-verde-abra-debate-aborto-congreso\\_0\\_SJngdC3Pz.html](https://www.clarin.com/politica/macri-dio-luz-verde-abra-debate-aborto-congreso_0_SJngdC3Pz.html)
- Collins, H. (2003). Discrimination, equality and social inclusion. *The modern law review*, 66(1), 16-43.
- Colombo, S. (2009). La estrategia de integración argentina (1989-2004): cambios y continuidades a partir de la crisis del orden neoliberal. *Historia Actual Online*, (8), 135-152.

- Const. Del Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). Artículo 8. [http://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/docs/Nueva\\_Constitucion\\_Politica\\_del\\_Estado\\_Boliviano\\_0.pdf](http://www.comunicacion.gob.bo/sites/default/files/docs/Nueva_Constitucion_Politica_del_Estado_Boliviano_0.pdf)
- Cruces, G., Moreno, J. M., Ringold, D., & Rofman, R. (2008). Los programas sociales en Argentina hacia el Bicentenario. *Visiones y perspectivas. Banco Mundial*. p.114
- Cusicanqui, Silvia. (2004). "The Roots of Rebellion II: Reclaiming the Nation". *NACLA Report on the Americas*; Nov/Dec2004, Vol. 38 Issue 3.
- Damián, Araceli. (2016). Seguridad social, pensiones y pobreza de los adultos mayores en México. *Acta Sociológica*, 70, 151-172.
- Damián, F., y Castillo, E. (2016, septiembre 11). Entierran diputados iniciativa de Peña Nieto sobre matrimonios gay. Milenio. Recuperado a partir de [http://www.milenio.com/politica/rechazan\\_diputados\\_propuesta\\_matrimonio\\_gay\\_lgbtti\\_propuesta\\_pena-milenio\\_0\\_844715834.html](http://www.milenio.com/politica/rechazan_diputados_propuesta_matrimonio_gay_lgbtti_propuesta_pena-milenio_0_844715834.html)
- Damonte, Gerardo y Glave, Manuel. (2014). "¿Cómo incluir a los pueblos indígenas andinos? Avances, desafíos y lecciones aprendidas del otorgamiento de derechos de consulta en el Perú y Bolivia". En *América Latina. Hacia la inclusión social: Avances, Aprendizajes y desafíos*. ILAIPP.
- Dani, Anis y de Haan, Arjan (eds) (2008). *Inclusive states social policy and structural inequalities*. Banco Mundial. Washington.
- De la Dehesa, Rafael. (2012). The road to same-sex marriage in Mexico City. FORUM, XLII, 2-4.
- De la Rocha, Mercede y Villagómez, Paloma (2006). Espirales de desventajas: pobreza, ciclo vital y aislamiento social. In *De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina* (pp. 137-166). Prometeo Libros.
- De Sousa, Boaventura. (2010). *Refundación del Estado e América Latina: Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Plural editores.
- Deeming, C. (2013). Social democracy and social policy in neoliberal times. *Journal of Sociology*, 1440783313492240.
- Demicheli, S., Canet, V., & Virosta, L. (Eds.). (2015). *Derechos de los pueblos indígenas en la Argentina Una compilación*. Argentina: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- DESA. (2009). *Creating an Inclusive Society: Practical Strategies to Promote Social Integration*. United Nations. p.34
- Di Costa, Valeria. (2014). *Política Previsional. Tensiones presentes en el modelo Bismarckiano: Lecciones de la experiencia Argentina*. Revista Análisis Político.
- Diario Jornada. (1 mayo 2015). Mientras haya quien aún no tiene trabajo o salario, nuestro modelo estará inconcluso. [http://www.diariojornada.com.ar/126382/politica/Mientras\\_haya\\_quien\\_aun\\_no\\_tiene\\_trabajo\\_no\\_esta\\_registrado\\_o\\_no\\_goce\\_de\\_un\\_salario\\_nuestro\\_modelo\\_es\\_tara\\_inconcluso](http://www.diariojornada.com.ar/126382/politica/Mientras_haya_quien_aun_no_tiene_trabajo_no_esta_registrado_o_no_goce_de_un_salario_nuestro_modelo_es_tara_inconcluso)
- Díaz Polanco, H. (2004). Reconocimiento y redistribución. Hernández, Rosalva Aída, Sarela Paz y María Teresa Sierra (coords.) *El estado y los indígenas en tiempos del PAN*:

- neointigenismo, legalidad, identidad. México: CIESAS–Miguel Angel Porrúa. pp, 333–356.
- \_\_\_\_\_. (2005). Los dilemas del pluralismo. Pueblos indígenas, estado y democracia, CLACSO, Buenos Aires, 43–66.
- Dionisi, Karina (2008). Plan familias ¿subsidio para la inclusión social?. IX Congreso Argentino de Antropología Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales - Universidad Nacional de Misiones, Posadas.
- Donnelly, P., y Coakley, J. J. (2002). The role of recreation in promoting social inclusion. Toronto: Laidlaw Foundation.
- Dubet, François. (2011). *Repensar la justicia social: contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI, c2011.
- Dwyer, Peter (2004). Creeping Conditionality in the UK: from Welfare Rights to Conditional Entitlements?. *The Canadian Journal of Sociology*, 29(2). 265-287.
- El Universal. (21 de Mayo de 2018). Asesor de AMLO estima inevitable reforma fiscal de gran envergadura a mitad del sexenio. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/asesor-de-amlo-estima-inevitable-reforma-fiscal-de-gran-envergadura-mitad-del>
- Escobar, A., y González de, M. (2005). *Evaluación externa de impacto 2004. Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en zonas rurales*. Cuernavaca: Instituto Nacional de Salud Pública.
- Escobar, Federico., Martínez, Sebastián. y Mendizábal, Joel. (2013). El impacto de la Renta Dignidad: Política de redistribución del ingreso, consumo y reducción de la pobreza en hogares con personas adultas mayores. Bolivia: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económica.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton university press.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Ariel.
- Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A., y Myles, J. (2002). Why We Need a New Welfare State. OUP Oxford.
- Esquivel, Gerardo. (2015). *Desigualdad extrema en México: concentración del poder económico y político*. Reporte de Oxfam México, 23.
- Etchemendy, Sebastian. (2008). “¿Izquierda de actores o de política social? El dilema del progresismo en América Latina”. *Revista Umbrales* N°5,
- Fajardo, R. Y. (2011). El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización. El derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 139–160.
- Faria, Vilma. (1995), “Social Exclusion and Latin American Analysis on Poverty and Deprivation”, en G. Rodgers, C. Gore yj. Figuereido (eds.), Social Exclusion: Rethoric, Reality, Responses, Ginebra, ILO, International Institute for Labor Studies, pp. 117-128.
- Felitti, Karina. (2009). Derechos reproductivos y políticas demográficas en América Latina. Íconos. Revista de Ciencias Sociales, (35), 55–66.

- Fernández, Anna. (2011). Las cuotas de género y la representación política femenina en México y América Latina. *Argumentos* (México, DF), 24(66), 247-274.
- FIAP- (2011). Programas de pensiones no contributivas en países FIAP Parte I América Latina. Chile: FIAP. p.13
- Figari, Carlos. (2010). "El movimiento LGBT en América Latina: institucionalizaciones oblicuas". En Massetti, A., Villanueva, E. y Gómez, M. (comps). *Movilizaciones, protestas e identidades colectivas en la Argentina del bicentenario*. Buenos Aires: Nueva Trilce. 225-240
- Filgueira, Fernando. (1997). El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. Centroamérica en reestructuración: ciudadanía y política social, San José de Costa Rica, política social FLACSO.
- Flores-Macías, Gustavo (2010). "Statist vs. pro-market: Explaining leftist governments' economic policies in Latin America". *Comparative Politics*, 42(4), 413-433.
- Fraser, N. (2000b). Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento. *New left review*, 4, 55-68.
- \_\_\_\_\_. (2017). El final del neoliberalismo "progresista". Disponible en <http://www.sinpermiso.info/textos/el-final-del-neoliberalismo-progresista>
- \_\_\_\_\_. (1996). "Redistribución y reconocimiento: hacia una visión integrada de justicia del género". *Revista internacional de filosofía política*, nº8. 18-40.
- \_\_\_\_\_. (2000a). "¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista". *New Left Review*, (0). Traducción disponible en <http://newleftreview.org/static/assets/archive/pdf/es/NLR20804.pdf>
- \_\_\_\_\_. (2000b). "Rethinking Redistribution". *New Left Review*, 3: 107-120.
- \_\_\_\_\_. (2000c). "Heterosexismo, falta de reconocimiento y capitalismo: una respuesta a Judith Butler". *New Left Review* N° 2 Mayo-junio.
- \_\_\_\_\_. (2006a). "La justicia social en la era de la política de la identidad: Redistribución, reconocimiento y participación". En Fraser, Nancy y Honneth, Axel. *¿Redistribución o reconocimiento?: un debate político-filosófico*. Madrid: Morata.
- \_\_\_\_\_. (2006b). "Una deformación que hace imposible el reconocimiento: Réplica a Axel Honneth". En Fraser, Nancy y Honneth, Axel. *¿Redistribución o reconocimiento?: un debate político-filosófico*. Madrid: Morata.
- \_\_\_\_\_. (2011). "Redistribución, reconocimiento y participación. Hacia una concepción integrada de la justicia". En *Dilemas de la justicia en el siglo XXI: género y globalización*. Universitat de les Illes Balears.
- \_\_\_\_\_. (2012). "La política feminista en la era del reconocimiento: un enfoque bidimensional de la justicia de género". *ARENAL*, 19:2; julio-diciembre 2012. Pp. 267-286.
- \_\_\_\_\_. (2017). *El fin del neoliberalismo progresista*. Disponible en <http://litalmagazine.com/el-fin-del-neoliberalismo-progresista/>
- Freidenberg, Flavia. (2007). *La tentación populista: una vía al poder en América Latina*. Madrid: Síntesis.
- Garcés, F. (2008). Derechos colectivos de los pueblos indígenas y originarios en el proceso constituyente boliviano: elementos para el debate. Ecuador: Universidad Andina

- Simón Bolívar. Recuperado a partir de <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanalisis2/derechoshumanosysistemascarcelarios/articulos/Actualidad/Derechoscolectivos-Garces.pdf>
- Garcés, F. (S/f). "Derechos colectivos de los pueblos indígenas y originarios en el proceso constituyente boliviano: elementos para el debate". Universidad Andina Simón Bolívar.
- García Linera, A. (2008). *La potencia plebeya Acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*. Buenos Aires: CLACSO-Prometeo Libro.
- Gidley, J., Hampson, G., Wheeler, L., y Bered-Samuel, E. (2010). "Social inclusion: Context, theory and practice". *The Australasian Journal of University-Community Engagement*, 5(1), 6-36.
- Giménez, Gilberto. (2000). Identidades en globalización. *Espiral*, 7(19), 27-48.
- \_\_\_\_\_. (2009). Cultura, identidad y memoria. Materiales para una sociología de los procesos culturales en las franjas fronterizas. *Frontera Norte*, 21(41).
- Gimeno, B., y Barrientos, V. (2009). La institución matrimonial después del matrimonio homosexual. *ÍCONOS*, 35.
- Girola, Lidia. (2007). "Normas para vivir juntos sin matarnos". En Zabudovsky, Gina (Coord.) *Sociología y cambio conceptual: de la burocracia y las normas al cuerpo y la intimidad*. México: UAM -FCE.
- González, I. B. (2008). El cambio en la administración de los riesgos sociales: política social y transformación del Estado. *Estudios sociológicos*, 287-319.
- González, P. A., y Güell, P. (2012). Sentidos subjetivos: su rol estructural en las políticas de inclusión social. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (53), 5-20.
- Grassi, E., y Alayón, N. (2005). Condiciones de Empleo y Pobreza en la Argentina. Las consecuencias de la política neoliberal de los años 90. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM X* (26), 111-128.
- Grassi, Estela. (2000). "Procesos político-culturales en torno del trabajo. Acerca de la problematización de la cuestión social en la década de los 90 y el sentido de las 'soluciones' propuestas: un repaso para pensar el futuro". *Revista Sociedad*, 16. UBA.
- Gray, John. (2000). "Inclusion: a radical critique". En Stewart, Angus., & Askonas, Peter. (2000). *Social inclusion: possibilities and tensions*. Palgrave MacMillan. pp. 19-36
- Groisman, Fernando. (2012). Salario mínimo y empleo en Argentina (Doctoral dissertation, Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de Buenos Aires).
- Gutman, Amy. (2009). Prefacio. En Taylor, Charles. *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Guzmán, María. (2006). "Aportes de las teorías de la justicia de John Rawls y Amartya sen en la interpretación de la justicia sanitaria". *Revista Colombiana de Filosofía de la Ciencia*, 7(14-15), 35-61. P.56
- Habermas, Jürgen. (2009). La lucha por el reconocimiento en el estado democrático de derecho. En Taylor, Charles. *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hall, Peter. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic

- polycymaking in Britain. *Comparative politics*, 275-296.
- Harding, David., Lamont, Michele., y Small, Mario. L. (Eds.). (2010). "Reconsidering culture and poverty". *ANNALS, AAPSS* (Vol. 629). SAGE.
- Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Ediciones Akal.
- Helbig, Daniel, Mazzola, Roxana y García, María. (2015). Servicios Públicos de Empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo. Documentos de trabajo No.13. OIT.
- Hobsbawm, E. (2000). La izquierda y la política de la identidad. *New Left Review* (español), 114–125.
- Honneth, Axel. (2006). "Redistribución como reconocimiento: Respuesta a Nancy Fraser". En Fraser, Nancy y Honneth, Axel. *¿Redistribución o reconocimiento?: un debate político-filosófico*. Madrid: Morata.
- Hopenhayn, Martín. (2008). "Recognition and distribution: equity and justice policies for disadvantaged groups in Latin America". En Dani, A. A., y de Haan, A. (Eds.). (2008). *Inclusive states: Social policy and structural inequalities*. World Bank Publications. <https://es.slideshare.net/FAOoftheUN/bolivia-43824329>
- Htun, Mala. (2004). "Lecciones de las cuotas de género". En Buvinic, M. (Ed.) *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Colombia: BID.
- Hutchinson, A., y Lee, B. (2004). *Exploring social inclusion in practice: perspectives from the field*. Canadian Social Work Review/Revue canadienne de service social
- Huxley, P., Evans, S., Madge, S., Webber, M., Burchardt, T., McDaid, D., y Knapp, M. (2012). Development of a social inclusion index to capture subjective and objective life domains (Phase II): psychometric development study. *Technology Assessment* 2012; Vol. 16: No. 1.
- Hyman, I., Meinhard, A., y Shields, J. (2011). "The role of multiculturalism policy in addressing social inclusion processes in Canada". *Canadian Multicultural Education Foundation*, June, 1.
- INADI. (2013a). Políticas inclusivas para el colectivo trans. Disponible en <http://inadi.gob.ar/archivo/2013/02/empleo-politicas-inclusivas-para-el-colectivo-trans/>
- \_\_\_\_\_. (2013b). Trabajo sin discriminación Colectivo TRANS. Argentina: MTEySS, INADI y Ministerio de Justicia y Derechos humanos.
- INDEC. (2012). Primera Encuesta sobre Población Trans 2012: Travestis, Transexuales, Transgéneros y Hombres Trans. Argentina.
- INEGI. (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. México.
- Infoleg. (2009). Programa Familias por la Inclusión Social. Disponible en [http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos\\_gobierno/actosdegobierno20-7-2009-](http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno20-7-2009-)
- Islam, M. R., y Sharmin, K. (2011). "Social exclusion in non-government organizations'(NGOs') development activities in Bangladesh". *Sociology Mind*, 1(02), 36. p-37
- Isuani, E. (1991). "Bismarck o Keynes: ¿Quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación". En Isuani, E, Lo Vuolo R y Tenti Fanfani, E. *El Estado benefactor: un paradigma en crisis*, CI EPP, Buenos Aires, Miño y Dávila.

- Jelin, Elizabeth. (1997). Igualdad y diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina. IEP.
- Kelly, L.A. (2003). "The Nature and Effectiveness of Monitoring and Evaluation of Social Inclusion Projects in Scotland: An Exploratory Analysis", unpublished Ph.D thesis, Napier University, Edinburgh.
- King, Gary., Keohane, Robert., y Verba, Sidney. (2000). El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos. Madrid: Alianza Editorial.
- Kozek, M. (2013). Logros, desafíos y justicia: la cultura política LGBTQ en Argentina e Italia. Trinity College, Hartford. Recuperado a partir de <http://digitalrepository.trincoll.edu/theses/306>
- Kruse, T. (2005). Capítulo IV: La " Guerra del Agua" en Cochabamba, Bolivia: terrenos complejos, convergencias nuevas. E. de la Garza Toledo: Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina. Colección Grupos de Trabajo CLACSO Buenos Aires. p.85
- Kymlicka, W. (1996). Ciudadanía multicultural Una teoría liberal de los derechos de las minorías. Barcelona: Paidós.
- Kymlicka, Will y Norman, Wayne. (1997). "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía". *La política*, 3, 5-39.
- La Capital. (2 de mayo de 2014). El titular del Sedronar dijo ante la OEA que las adicciones son "problema de salud social. Disponible en <http://www.lacapital.com.ar/el-titular-del-sedronar-dijo-la-oea-que-las-adicciones-son-problema-salud-social-n446318.html>
- Labonte, Ronald. (2004). Social inclusion/exclusion: dancing the dialectic. *Health Promotion International* Vol. 19. No. 1 Oxford University Press 2004.
- Lagos, R. A., Arriagada, C., y Office, I. L. (1998). *Población, pobreza y mercado de trabajo en América Latina. Oficina Internacional del Trabajo*. Chile: Organización Internacional del Trabajo.
- Lamas, Marta. (2009). La despenalización del aborto en México. *Nueva Sociedad*, 220, 154-173.
- Lamont, M., Beljean, S., y Clair, M. (2014). What is missing? Cultural processes and causal pathways to inequality. *Socio-Economic Review*, 12(3), 573-608.
- Lamont, M., Pendergrass, S., y Pachucki, M. (2015). Symbolic Boundaries. *International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences*, 23. Oxford: Elsevier
- Lamont, Michéle. (2018). Addressing Recognition Gaps: Destigmatization and the Reduction of Inequality. *American Sociological Review*.
- Landman, Todd. (2011). Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación. Madrid: Editorial Alianza.
- Larner, Wendy. (2006). Neoliberalism: Policy, ideology, governmentality. In *International political economy and poststructural politics* (pp. 199-218). Palgrave Macmillan UK.
- Laurell, Asa Cristina. (2005). El Programa de Servicios Médicos y Medicamentos Gratuitos está más apegado a la esencia del derecho a la salud que el Seguro Popular. *Salud pública Méx* [online]. 2005, vol.47, n.1, pp.82-86. ISSN 0036-3634.

- \_\_\_\_\_. (2013). *Sistemas universales de salud: retos y desafíos*. Conferencia en Instituto Suramericano de Gobierno en Salud. Río de Janeiro: ISAGS-Unasur.
- Lavinas, Lena. (2014). Políticas sociales en América Latina en el Siglo XXI: los programas de transferencias monetarias condicionadas. *Desarrollo Económico*, 54(212), 3–34.
- Lazarte, J. (2009). Pluriculturalismo y multiculturalismo en la Asamblea Constituyente de Bolivia. *RIFP*, 33, 71–102.
- Lebermann, Carolina. (2011). Neoliberalismo y carácter de la ruptura con el mismo, en los casos de Hugo Chávez, y Néstor y Cristina Kirchner. *Revista de Ciencia Política* N° 14. "Economía V" Disponible en [www.revinciapolitica.com.ar](http://www.revinciapolitica.com.ar).
- Lenton, D. (2010). Política indigenista argentina: una construcción inconclusa. *Anuario Antropológico*, (I), 57–97.
- Levitas, Ruth. (2003). The idea of social inclusion. En *Social Inclusion Research Conference. The Canadian Council on Social Development and Human Resources Development Canada*.
- \_\_\_\_\_. (2005). *The inclusive society?: social exclusion and New Labour*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- \_\_\_\_\_. (2007). "Los límites de la agenda social europea: revisión de las políticas de inclusión social". *Revista Española del Tercer Sector / n°5*, enero-abril 2007.
- Lind, A., y Argüello, S. (2009). Ciudadanías y sexualidades en América Latina. Presentación del Dossier. *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, (35).
- Link, B. G., y Phelan, J. C. (2001). Conceptualizing stigma. *Annual review of Sociology*, 363-385.
- Link, Bruce., y Phelan, Jo. (2001). Conceptualizing stigma. *Annual review of Sociology*, 27(1), 363-385.
- Lister, Ruth. (1998). From equality to social inclusion: New Labour and the welfare state. *Critical social policy*, 18(55), 215-225.
- \_\_\_\_\_. (2005). "Poverty and Social Justice: recognition and respect". Bevan Foundation.
- \_\_\_\_\_. (2000). "Strategies for social inclusion". En Stewart, Angus., y Askonas, Peter. *Social inclusion: possibilities and tensions*. Palgrave MacMillan.
- \_\_\_\_\_. (2002). "A politics of recognition and respect: involving people with experience of poverty in decision making that affects their lives". *Social Policy and Society*, 1(1), pp. 37-46
- \_\_\_\_\_. (2008). "Inclusive citizenship, gender and poverty: some implications for education for citizenship". *Citizenship teaching and learning*, 4(1), 3-19.
- Lo Vuolo, R. (2010). "El programa 'Argentina Trabaja' y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país". Documento de trabajo, (75).
- Loaeza, Soledad. (2007). La desilusión mexicana. Populismo y democracia en México en el 2006. *Foro Internacional*, 817-838.
- López Bárcenas, F. J. (2010). Legislación y derechos indígenas en México. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria. p.61
- López, Andrés Manuel. (2004). *Un proyecto alternativo de nación Hacia un cambio verdadero*. México: Grijalbo.
- \_\_\_\_\_. (2017). *2018 La salida. Decadencia y Renacimiento de México*. México: Editorial Planeta.

- Lund, F., Noble, M., Barnes, H., y Wright, G. (2008). *Is there a rationale for conditional cash transfers for children in South Africa?*. University of KwaZulu-Natal, School of Development Studies.
- Magario, M. D. V. (2014). Los programas sociales de Argentina en la última década: una mirada a la ceguera de género. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, (7), 155-184. p. 162
- Malandra, A. (2013). Continuidades y rupturas en la política social argentina: Argentina Trabaja (Doctoral dissertation, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación).
- Marc, Alexandre. (2008). "Taking Culture into Account in the Delivery of Health and Education Services" En Dani, Anis and de Haan, Arjan (eds) *Inclusive states social policy and structural inequalities*. Banco Mundial. Washington. pp. 251-270.
- Martos, Álvaro. (2014). Las relaciones en la interfaz socio-estatal alrededor del Programa Ingreso Social con Trabajo. Ponencia en 1er Congreso Latinoamericano de Estudiantes de Posgrados en Ciencias Sociales. FLACSO.
- Mascareño, A., y Carvajal, F. (2015). "Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión". *Revista CEPAL*.
- Mattias, Iser. (2013). "Recognition." *Stanford Encyclopedia of Philosophy* ([www.plato.stanford.edu/entries/recognition](http://www.plato.stanford.edu/entries/recognition)).
- Mazza, Jacqueline. (2004). Inclusión social, mercados de trabajo y capital humano en América Latina. En Buvinic, Mayra *et al.* (Eds). 2004. *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo. Colombia.
- MDS. (2007). La bisagra Memoria, Verdad Justicia, Organización Social. MDS.
- \_\_\_\_\_. (2009). Programa Familias por la Inclusión Social. Disponible en [http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos\\_gobierno/actosdegobierno20-7-2009-2.htm](http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno20-7-2009-2.htm)
- \_\_\_\_\_. (2010). Políticas sociales del Bicentenario Un modelo Nacional y Popular. Tomo I. Argentina: MDS.
- \_\_\_\_\_. (2015). Políticas públicas con impacto social. Argentina: MDS.
- \_\_\_\_\_. (2015b). Radiografía de las políticas sociales del siglo XXI. Argentina: MDS.
- Medrano, Anahely y Berrios, Pilar. (2013) *Política social en ámbito subnacional en México: análisis del diseño de programas de apoyo económico para mujeres en tres entidades federativas*. FLACSO.
- Medrano, Anahely. (2010). Social Policy Reform and Policy Ideas: is Mexico on the Way towards a Paradigm Shift? En *The 4th International Conference on Public Management in the 21st Century: Opportunities and Challenges*.
- \_\_\_\_\_. (2011). Human rights and neoliberalism: an uneasy alliance for protecting children in Mexico. *Estudios Sociales*, 19(38), 10-36.
- Mehta, Jal. (2010). The varied roles of ideas in politics. En Béland, D.y Cox, R. (eds) *Ideas and politics in social science research*. Nueva York: Oxford University Press. pp.23-46.
- Méndez, A. I. (2008). Los derechos indígenas en las constituciones latinoamericanas. *Cuestiones Políticas*, 24(41).
- Mesa-Lago, Carmelo y Ossio, Lorena. (2013). La re-reforma de pensiones en Bolivia. En Moreno (coord.) *Las reformas de segunda generación de la seguridad social*. México: OIT.

Mesa-Lago, Carmelo. (2005). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social*. United Nations Publications.

\_\_\_\_\_. (2013). Comparaciones de los aspectos legales y evaluación de los efectos socio-económicos de las cuatro re-reformas. En Moreno (coord.) *Las reformas de segunda generación de la seguridad social*. México: OIT.

MIDIS. (2013b). *Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social Incluir para crecer*. Perú. [http://incluirparacrecer.midis.gob.pe/descargas/endis\\_documento.pdf](http://incluirparacrecer.midis.gob.pe/descargas/endis_documento.pdf)

Minetto, C. (2017). Violencia política contra las mujeres: matices del concepto en América Latina. Presentado en 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo.

Minujín, A., Davidziuk, A., y Delamónica, E. (2007). El Boom de las Transferencias de Dinero Sujetas a Condiciones. ¿De qué Manera Estos Programas Sociales Benefician a los Niños y Niñas Latinoamericanos?: How do These Programs Benefit Children in Latin America? *Salud colectiva*, 3(2), 121–131.

Mitchell, A.y Shillington, E. (2002). *Poverty, inequality and social inclusion*. Laidlaw Foundation.

Molina, Carlos. (2003). *Modelo de Protección para pobres: alcance y limitaciones de un nuevo modelo de política social para la región*. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

Molyneux, Maxine. (2007). *Change and continuity in social protection in Latin America*.

\_\_\_\_\_. (2017). Entre las luchas feministas y las respuestas conservadoras. *Nueva Sociedad*. Disponible en <http://nuso.org/articulo/luchas-feministas-molyneux/>

Moncagatta, Paolo y Safranoff, Ana. (2013). “¿Quién apoya a la izquierda populista latinoamericana?”. *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, (3), 29-48.

Mondragón, Cecilia. (2012). El avance de los derechos de las mujeres en México. En Moreno, Margarita., y Álvarez, Rosa. (Coord) *El Estado laico y los derechos humanos en México: 1810-2010*. México: UNAM. p.193-208. p. 204

Monte, María., y Gavernet, Leticia. (2015). Constituyentes y Constituidas: Sexualidad y Reproducción en las Reformas Constitucionales de Argentina (1994) y Bolivia (2009). *Sortuz: Oñati Journal of Emergent Socio-Legal Studies*, 7(2), 42-55.

Montes de Oca Barrera, L. B. (2006). Percepción social de las reformas constitucionales sobre los derechos de los pueblos indígenas: México y Ecuador. *Perfiles latinoamericanos*, 14(27), 118–150.

Morena. (2018). Ejes principales del Proyecto de Nación. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/1J4xs4iBcVYGsDBPiEgbsG8lhqoZrtUxu/view>

Morlino, Leonardo. (1999). Problemas y opciones en la comparación. En Sartori, Giovanni., y Morlino, Leonardo. (Comp.). *La comparación en las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.

\_\_\_\_\_. (2014). *Introducción a la investigación comparada*. Alianza Editorial.

- MTEySS. (2004). Segunda evaluación del Programa Jefes de Hogar Resultados de la encuesta a beneficiarios. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS. Argentina.
- \_\_\_\_\_. (SF). TRANS-Inclusión Laboral.  
[http://www.trabajo.gob.ar/diversidadsexual/inclusion.asp?id\\_seccion=270](http://www.trabajo.gob.ar/diversidadsexual/inclusion.asp?id_seccion=270)
- Müller, Katharina. (2009). Contested universalism: from bonosol to renta dignidad in Bolivia. *International journal of social welfare*, 18(2), 163-172.
- Nash, M. (2001). Diversidad, multiculturalismo e identidades: perspectivas de género. En M. Nash y D. Marre (Eds.), *Multiculturalismo y género: perspectivas interdisciplinarias*. Barcelona: Ediciones Ballaterra.
- Natanson, José. (2017). La «ola amarilla» en Argentina. Reconfiguraciones tras el triunfo de Cambiemos. *Nueva Sociedad*. Disponible en <http://nuso.org/articulo/la-ola-amarilla-en-argentina/>
- Navarro, Vicenç. (2017). *No se está entendiendo por qué ganó Trump*. Disponible en <http://www.vnavarro.org/?p=14111>
- Nazareno, Marcelo. (2010). “¿Hace la izquierda la diferencia?: La política socio-económica en el giro a la izquierda de América Latina”. *Estudios-Centro de Estudios Avanzados*, (23-24).pp. 217-240.
- Niedzwiecki, Sara. (2014). The Effect of Unions and Organized Civil Society on Social Policy: Pension and Health Reforms in Argentina and Brazil, 1988–2008. *Latin American Politics and Society*, 56(4), 22-48.
- Observatorio de la Seguridad Social. (2011). La inclusión social como transformación: políticas públicas para todos. Argentina.
- Ocampo, J. A. (2008). Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. *Nueva sociedad*, 215, 36-63.
- OEA. (2011). *Desigualdad e inclusión social en las Américas: 13 ensayos*. Organización de Estados Americanos.
- OIT. (2015). *Informe Mundial sobre Salarios 2014 / 2015. Salarios y desigualdad de ingresos*. Organización Internacional del Trabajo.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms\\_343034.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/@publ/documents/publication/wcms_343034.pdf)
- Oliveri, María. (2016). Pensiones sociales y pobreza en América Latina. *Apuntes*, 43(78), 121-157.
- ONU. (2007). “Creating an Inclusive Society: Practical Strategies to Promote Social Integration”. United Nations Department of Economic and Social Affairs.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Discrimination and violence against individuals based on their sexual orientation and gender identity Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. ONU.
- Oorschot, W. van, Opielka, M., y Pfau-Enger, B. (2008). The culture of the welfare state: Historical and theoretical arguments. In W. van Oorschot, M. Opielka, & B. Pfau-Enger (Eds.), *Cul-ture and welfare state: Values and social policy in comparative perspective* (pp. 1–28).

- Ordóñez B, G. (2002). El Estado de bienestar en las democracias occidentales: lecciones para analizar el caso mexicano. *Región y Sociedad*, vol. 14 (24). Sonora, El Colegio de Sonora, 99–145.
- Vite, Miguel. (2001). Clientelismo político y exclusión social: el caso de Cuauhtémoc. *Sociológica*, 16(47). 199-238.
- O'Reilly, D. (2005). "Social Inclusion: A Philosophical Anthropology". *Politics*, 25(2), 80-88
- Ortiz, Andrés *et al.* (2015). Evaluación de Procesos del Programa Pensión para Adultos Mayores 2015. POLITEIA.
- Øyen, E. (1997). The contradictory concepts of social exclusion and social inclusion. En Social exclusion and anti-poverty policy: A debate. OIT.
- Página12. (17 de diciembre 2017). La represión nuestra de cada semana. <https://www.pagina12.com.ar/81879-la-represion-nuestra-de-cada-semana>
- Página12. (27 de Mayo de 2018). Un millón de firmas contra la reforma. Disponible <https://www.pagina12.com.ar/117550-un-millon-de-firmas-contrala-reforma>
- Paramio, Ludolfo. (2008). "El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 42.
- Parlamentario. (2010). El empate técnico del matrimonio gay, voto por voto. Disponible en <https://archive.li/aj81K#seleccion-255.0-262.0>
- Paugam, Serge. (2007). *Las formas elementales de la pobreza*. Madrid: Alianza Editorial.
- Paulón, E. (2012). Ni más ni menos. Los mismos derechos, con los mismos nombres. *FORUM*, XLII, 5–6.
- Pautassi, L. C., Straschnoy, M., y Arcidiácono, P. (2013). Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos.
- Paz, Florencia. (2014). Trabajo trans: del papel de la ley a la dignidad inscrita en el cotidiano. *XI Congreso Argentino de Antropología Social*.
- Paz-Fuchs, A. (2008). *Welfare to work: conditional rights in social policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pérez M, Cristian. (2004). Ingreso básico universal y diálogo social Una propuesta. En *Diálogo Social* Número 156, Montevideo, 51-80.
- \_\_\_\_\_. (2006). *¿Por qué los gobiernos de izquierda no apuestan a políticas universales de empleo e ingresos? Una revisión normativa y empírica de las experiencias de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay*. CLACSO.
- Pérez P., Gabriel. (2006). *Ciudadanía y derechos sociales en el proceso de integración política de la Unión Europea*. México: Eón, UAM-Azcapotzalco/CONACYT.
- Perreault, T. (2006). From the Guerra Del Agua to the Guerra Del Gas: resource governance, neoliberalism and popular protest in Bolivia. *Antipode*, 38(1), 150-172. P.151
- Pleyers, Geoffrey. (2010). El altermundismo en México. Actores, culturas políticas y prácticas contra el neoliberalismo. En Bizberg, Ilán y Zapata, Francisco. (Coord.) *Los grandes problemas de México*. Movimientos sociales. México: El Colegio de México.
- PNUD. (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*. ONU.

- \_\_\_\_\_. (2011). "Proyecto regional Población afrodescendiente de América Latina". *Políticas públicas para la inclusión de la población afrodescendiente*. PNUD: Ciudad de Panamá.
- \_\_\_\_\_. (2015). *Argentina: Informe Final 2015 Objetivos de Desarrollo del Milenio*. PNUD y MDS.
- Porter, Doug y Craig, David. (2004). "The third way and the third world: poverty reduction and social inclusion in the rise of 'inclusive' liberalism". *Review of International Political Economy*, 11(2), 387-423.
- Potenza Dal Masetto, F., y Repetto, F. (2012). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Argentina*. CEPAL
- Powell, Martin. (2008). *Modernising the welfare state: The Blair legacy*. Bristol: Policy Press.
- Pradhan, R. (2006). Understanding social exclusion and social inclusion in the Nepalese context: Some preliminary remarks. *The Organisation*, 9(3).
- Pribble, Jennifer. (2013). *Welfare and party politics in Latin America*. Cambridge University Press.
- Raczynski, D. (1995). Focalización de programas sociales: lecciones de la experiencia chilena. *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*, 217-255.
- Ragin, Charles. (2007a). El uso de los métodos comparativos para estudiar la diversidad. En *La construcción de la investigación social*. Colombia: SAGE Publications.
- Ragin, Charles. (2007b). *La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad*. Colombia: Siglo del Hombre Editores.
- Rambla, X., y Jacovkis, J. (2011). Entre la gestión y la producción de la pobreza: Un análisis del discurso oficial sobre el Programa Familias para la Inclusión Social en Argentina. *Convergencia*, 18(56), 157-179. 164
- Ramírez, Franklin. (2006). "Mucho más que dos izquierdas". *Nueva Sociedad*, 205. Pp. 30-44.
- Ratcliffe, Peter. (2000). Is the assertion of minority identity compatible with the idea of a socially inclusive society. En Stewart, Angus., & Askonas, Peter. *Social inclusion: possibilities and tensions*. Palgrave MacMillan. Pp.169-185.
- Rawal, N. (2008). Social inclusion and exclusion: A review. *Dhaulagiri Journal of Sociology and Anthropology*, 2, 161-180. DOI = 10.3126/dsaj.v2i0.1362
- Regalsky, P. (2006). *América Latina: Bolivia indígena y campesina. Una larga marcha para liberar sus territorios y un contexto para el gobierno de Evo Morales*. Herramienta, 31.
- Reisigl, M., y Wodak, R. (2009). The discourse-historical approach (DHA). *Methods of critical discourse analysis*, 2, 87-121.
- Repetto, F., y Dal Masetto, F. P. (2011). *Protección social en la Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Resolución331/2013 (2013). *Identidad de género. Extiéndase la cobertura prevista por el Seguro de Capacitación y Empleo, a personas en situación de desempleo*. MTEySS.
- Reyes, Santiago. (2011). *Los salarios en México. Análisis Político*. México: Friedrich Ebert Stiftung.

- Reygadas, Luis. (2011) "La crisis de inclusión en América Latina: cuatro vías para enfrentarla", en Marcos Cueto y Adrián Lerner (eds.) *Desarrollo, desigualdades y conflictos sociales: una perspectiva desde los países andinos*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, ISBN: 978-9972-51-314-5, pp. 205-222.
- Robbins, J. (2015). Policy approaches to addressing Aboriginal social inclusion in South Australia.
- Robert, Maryse. (2011). "La desigualdad y la inclusión social en las Américas: Elementos clave, tendencias recientes y caminos hacia el futuro". En *Desigualdad e inclusión social en las Américas: 13 ensayos*. OEA. p.36-37
- Roberts, Bryan. (2004). From marginality to social exclusion: from laissez faire to pervasive engagement. *LARR Research Forum: Introduction and Overview: Marginality Then and Now. Latin American Research Review*, 39(1), 183-187.
- \_\_\_\_\_. (2007). "La estructura de la Pobreza". En Saraví (Ed). *De la pobreza a la exclusión social. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina*. Prometeo, Buenos Aires. 201-231
- Roberts, Kenneth. (2008). "¿Es posible una social democracia en América Latina?". *Nueva sociedad*, 217, 86-98.
- Robinson, Peter. (2000). "Employment and Social Inclusion". En Stewart, Angus., y Askonas, Peter. *Social inclusion: possibilities and tensions*. Palgrave MacMillan.
- Roche, Maurice. (Coord.) (2000). *Comparative social inclusion policies and citizenship in Europe: Towards a new European social model*. Sheffield University, United Kindom, Social Exclusion and the Development of European Citizenship Network, final report.
- Rodgers, G., Gore, C., y Figueiredo, J. B. (1995). Social exclusion: rhetoric, reality, responses. International Institute for Labour Studies and United Nations Development Programme.
- Rodríguez, J. (2006). Resistencia y confrontación en Argentina. Negación y exclusión de los pueblos indígenas. *Gazeta de Antropología*, 22. p.8
- Rofman, Rafael y Apella, Ignacio. (2013). "Argentina". En Rofman, R., Apella, I., y Veza, E. Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en América Latina. Banco Mundial. p.78**
- Rofman, Rafael., y Oliveri, María. (2011a). *La cobertura de los sistemas previsionales en América Latina: conceptos e indicadores*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Rofman, Rafael., y Oliveri, María. (2011b). Las políticas de protección social y su impacto en la distribución del ingreso en Argentina. Serie de Documentos de Trabajo sobre Políticas Sociales
- Sage, Caroline y Woolcock, Michael. (2008). Breaking Legal Inequality Traps: New Approaches to Building Justice Systems for the Poor in Developing Countries. En Dani, Anis and de Haan, Arjan (eds) *Inclusive states social policy and structural inequalities*. Washington: Banco Mundial.
- Saloojee, A. (2003). *Social inclusion, anti-racism and democratic citizenship*. Toronto, ON: Laidlaw Foundation.

- Salvia, A. et al. (2012). LA POLÍTICA SOCIAL Y SUS EFECTOS SOBRE LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD DURANTE DISTINTOS REGÍMENES SOCIOECONÓMICOS EN LA ARGENTINA (1992).
- Sandoval, Benjamín (2013). *La condicionalidad en el programa oportunidades: un análisis de sus fundamentos teóricos y normativos y de sus implicaciones para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales*. México: UAM-Cuajimalpa, tesis de maestría.**
- Saraví, Gonzalo. (2006). Nuevas realidades y nuevos enfoques: exclusión social en América Latina. De la pobreza a la exclusión. Continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina. Buenos Aires, CIESAS & Prometeo. pp. 19-52
- Sartori, Giovanni. (1999). Comparación y método comparativo. En Sartori, Giovanni., y Morlino, Leonardo. (Comp.). La comparación en las ciencias sociales. Madrid: Alianza Editorial.
- Sayer, Andrew. (2005). Class, moral worth and recognition. *Sociology*, 39(5), 947-963.
- \_\_\_\_\_. (2011). Misrecognition, the unequal division of labour and contributive injustice. En Yar, M. y Thompson, S. (Eds.), *The Politics of Misrecognition*. Inglaterra: Ashgate. pp. 87-104
- Schapira, M. F. P. (2001). Fragmentación espacial y social: conceptos y realidades. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 9(19), 33-56.
- Schavelzon, Salvador. (2012). El nacimiento del Estado plurinacional de Bolivia: Etnografía de una Asamblea Constituyente. CEJIS/Plural Editores.
- \_\_\_\_\_. (2017). El fin de ciclo progresista sudamericano. ¿Ha sido derrotado el imaginario político de la izquierda?. *Nueva Sociedad*. Disponible en <http://nuso.org/articulo/el-fin-de-ciclo-progresista-sudamericano/>
- Schmidt, Vivien. (2002). "Does Discourse Matter in the Politics of Welfare State Adjustment?". *Comparative Political Studies*, 35(2), 168.
- \_\_\_\_\_. (2008). "Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse". *Annual Review Of Political Science*, 11(1), 303-326.
- \_\_\_\_\_. (2010). "Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'". *European Political Science Review*, 2(1), 1. doi:10.1017/S175577390999021X
- Schneider, A. L., e Ingram, H. (2008). "Social constructions in the study of public policy". *Handbook of constructionist research*, 189-211.
- \_\_\_\_\_. (1993). Social construction of target populations: Implications for politics and policy. *American political science review*, 87(02), 334-347.
- \_\_\_\_\_. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Schram, S. (1993). "Postmodern Policy Analysis: Discourse and Identity in Welfare Policy". *Policy Sciences*, 26(3), Democracy and the Policy Sciences (Aug., 1993), 249 -270.
- Schram, S. (1993). "Postmodern Policy Analysis: Discourse and Identity in Welfare Policy". *Policy Sciences*, 26(3), Democracy and the Policy Sciences (Aug., 1993), 249 -270.

- Schwarzer, Helmut., Van Panhuys, Clara, y Ghils, Alissa. (2013). El piso de protección social en México. En Moreno (coord.) Las reformas de segunda generación de la seguridad social. México: OIT. p.13
- SCJN. (2014). 2006875. 1a. CCLX/2014 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 8, Julio de 2014. Disponible en <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/2006/2006875.pdf>
- SDS. (sf). Programa de Atención a Grupos Vulnerables (ar-0161) Resumen ejecutivo. SDD-BID.
- Sedecodf. (2014). Política de recuperación en México y en el Distrito Federal del salario mínimo. Propuesta para un acuerdo nacional. Ciudad de México: Secretaría de Desarrollo Económico.
- SEDESOL. (2013). Diagnóstico del Programa Pensión para Adultos Mayores. México: SEDESOL. Disponible en [http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico\\_PAM\\_2013.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sedesol/sppe/dgap/diagnostico/Diagnostico_PAM_2013.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2014). Reglas de Operación Programa de Inclusión Social PROSPERA. México: SEDESOL.
- \_\_\_\_\_. (2015). Reglas de Operación del Programa Pensión para Adultos Mayores, para el ejercicio fiscal 2016. Disponibles en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5421758&fecha=30/12/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5421758&fecha=30/12/2015)
- SEDRONAR. (2014). Manual CET Casas Educativas Terapéuticas. SEDRONAR.
- Sen, Amartya. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza.
- \_\_\_\_\_. (1998). "Capital humano y capacidad humana". *Cuadernos de economía*. Santafé de Bogotá, 17(29). P.67-72
- \_\_\_\_\_. (2000a). *Social exclusion: Concept, application, and scrutiny*. Social Development Papers No. 1. Office of Environment and Social Development Asian Development Bank.
- \_\_\_\_\_. (2000b). *Desarrollo y libertad*. Argentina: Editorial Planeta.
- \_\_\_\_\_. (2001). La democracia como valor universal. *Istor* 1(4). 10-28.
- Sennett, Richard. (2000). "Work and Social Inclusion". En Stewart, Angus., y Askonas, Peter. *Social inclusion: possibilities and tensions*. Palgrave MacMillan.
- Sentidog. (2011). *Detalles del Convenio entre el INADI y el Ministerio de Trabajo por la inclusión laboral de la diversidad sexual*. Buenos Aires.
- Seoane, J. (2006). Movimientos sociales y recursos naturales en América Latina: resistencias al neoliberalismo, configuración de alternativas. *Sociedade e Estado*, 21(1), 85-107. p.98-99
- Sidney, Mara. S. (2006). "Cap. 6 Policy Formulation: Design and Tools". En Fischer, F. y Miller, G. J. (Eds.) *Handbook of Public Policy Analysis*. CRC Press.
- Silver, H. y Miller, S.M. (2003). Social exclusion: The European approach to social disadvantage. *Indicators*, 2(2).
- Silver, Hilary. (1994). Social exclusion and social solidarity: three paradigms. *Int'l Lab. Rev.*, 133, 531.
- \_\_\_\_\_. (1995). "Reconceptualizing social disadvantage: Three paradigms of social

- exclusion". En Rodgers G. Gore Ch., Figueiredo J (ed) *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. International Labour Organization.
- \_\_\_\_\_. (2004). "Políticas de los países europeos para promover la inclusión social", en Buvinic, Mayra *et al.* (Eds). 2004. *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Simmel, George. ([1908] 1986) "El pobre". En Sociología. Estudio sobre las formas de socialización, Tomo 2, Madrid: Alianza Editorial, 479--520.
- Sívori, H. (2012). Nuevos derechos para LGBT en Argentina y Brasil. *FORUM*, XLII, 7–10. Sociales No. 92, CEPAL.
- Soldano, D., y Andrenacci, L. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. Problemas de política social en la Argentina contemporánea, 17-79..
- Soss, J., y Schram, S. F.** (2007). "A public transformed? Welfare reform as policy feedback". *American Political Science Review*, 101(1), 111-127.
- Sputniknews. (2015, septiembre 22). LGBT de Bolivia piden legalizar parejas homosexuales. sputniknews. Recuperado a partir de <https://sptnkne.ws/fsjA>
- Stewart, Angus. (2000). "Social Inclusion: An Introduction". En Stewart, Angus., & Askonas, Peter. *Social inclusion: possibilities and tensions*. Palgrave MacMillan. Palgrave Macmillan.
- Stoessel, Soledad. (2015). "Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI". *Polis*, 39, 2014.
- Stone, Debora. (1989). "Causal stories and the formation of policy agendas". *Political science quarterly*, 104(2), 281-300.
- \_\_\_\_\_. (1997). *Policy paradox: The art of political decision making*. New York: WW Norton.
- Straschnoy, M. (2015). Distintas miradas, un mismo instrumento: la figura de las condicionalidades en la política social argentina. Los antecedentes de un escenario actual. Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas, (25), 8.
- Subirats, Joan. (Dir.) (2010). "*Ciudadanía e Inclusión Social. El Tercer Sector y las políticas públicas de acción social*". Documentos para el debate 4. El Prat de Llobregat: Fundación Esplai. Retrieved June 08, 2011 from <http://www.fundacionesplai.org/pdf/LibroCiudadaniaInclusionSocial.pdf> p.38
- Subirats, Joan., y Gomá, Ricard. (2003). Un paso más hacia la inclusión social generación de conocimiento, políticas y prácticas para la inclusión social. España: Acción Social .
- Surel, Yves (2000). The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European public policy*, 7(4), 495-512.
- \_\_\_\_\_. (2008). "Las políticas públicas como paradigmas". *Estudios Políticos*, 33, 41-65.
- Svampa, M. (2007). Las fronteras del gobierno de Kirchner: entre la consolidación de lo viejo y las aspiraciones de lo nuevo. Cuadernos del CENDES, (65), 39-61.
- Tapia, L. (2005). La cuarta derrota del neoliberalismo en Bolivia. *OSAL*, 6(17), 153-158. P.158
- Taylor, Charles. (1996). Identidad y reconocimiento. RIFP, 17.

- \_\_\_\_\_. (2009). La política del reconocimiento. En *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Telesur. (27 octubre 2017). Denuncian al Gobierno de Macri ante CIDH por retroceso en derechos laborales. Disponible en <https://www.telesurtv.net/news/Denuncian-al-Gobierno-de-Macri-ante-la-CIDH-por-retroceso-en-derechos-laborales-20171024-0054.html>
- Tilly, Charles. (2000). *Desigualdad persistente*. Argentina: Ediciones Manantial.
- Tirenni, J. (2013). La política social argentina ante los desafíos de un Estado inclusivo (2003-2013)[Social Policy in Argentina facing the Challenges of an Inclusive State (2003-2013)]. *Estado y Políticas Públicas*, 1(1), 123-140.
- Titmuss, Richard. (1981). *Política social*. Barcelona: Ariel.
- Toledo, Saúl. (2014). Salarios mínimos: desigualdad y desarrollo. *Economía UNAM*, 11(33), 94-109.
- Tomaselli, A. (2015). Autogobierno Indígena: El Caso de la Autonomía Indígena Originaria Campesina en Bolivia. *Política, Globalidad y Ciudadanía*, 1(1), 73–97. p.81
- Tonon, Graciela. (2011). La utilización del método comparativo en estudios cualitativos en ciencia política y ciencias sociales: diseño y desarrollo de una tesis doctoral. *KAIROS. Revista de Temas Sociales*, 15(27).
- Torres Guillén, J. (2011). La resistencia política en México: reflexiones sobre sindicalismo, movimientos sociales y el instrumento de la convergencia. *Espiral (Guadalajara)*, 18(51), 201-233.
- Tuckman, Jo. "Judges uphold abortion rights in Mexico City". *The Guardian*. 29 de Agosto de 2008. Recuperado el 20 Marzo de 2018 <https://www.theguardian.com/world/2008/aug/29/mexico.humanrights>
- UAPE. (2010). Programas de Transferencias Monetarias en Bolivia: 2006 – 2009. Disponible en:
- \_\_\_\_\_. (2012). Renta Dignidad: política de redistribución del ingreso, consumo y reducción de la pobreza en hogares con personas adultas mayores. Disponible en: <https://es.slideshare.net/FAONoticias/federico-escobar-renta-dignidad>
- UNDAV. (2017). Infografía salario mínimo, vital y móvil. Argentina: Universidad Nacional de Avellaneda. Disponible en <http://testeadeveloper.undav.edu.ar/general/recursos/adjuntos/18080.pdf>
- Unión Europea. (2004). *Joint report by the Commission and the Council on social inclusion*. European Union.
- Universidad de Barcelona. (s/f). *Ciudadanía diferenciada*. Disponible en línea en <http://www.ub.edu/ciudadania/hipertexto/teorias/introduccion/413.htm>
- UNRISD.
- Valencia, Enrique. (2010). Los debates sobre los regímenes de bienestar en América Latina y el Este del Asia. Los casos de México y Corea del Sur" en *Espiral*. 16(43), 65-103.
- Vargas, Mauricio., y Garriga, Santiago. (2015). Explaining Inequality and Poverty Reduction in Bolivia. Fondo Monetario Internacional.
- Vázquez, H. (2015). Multiculturalismo/pluriculturalismo-reflexiones críticas. UNR. Recuperado a partir de <http://desarrollo.rephip.unr.edu.ar/handle/2133/5427>

- Velasco, S. (2003). El movimiento indígena y la autonomía en México. México: UNAM.
- Vilas, Carlos. (1996). De ambulancias, bomberos y policías: las políticas sociales del neoliberalismo. En *Las políticas sociales de México en los años noventa*. México: UNAM, FLACSO, Plaza y Valdés. pp. 111-141
- \_\_\_\_\_. (2005). Pobreza, desigualdad y sustentabilidad democrática: el ciclo corto de la crisis argentina. *Revista mexicana de sociología*, 67(2), 229-269.
- \_\_\_\_\_. (2011). Conversaciones sobre lo público. Raquel Castronovo entrevista a Carlos Vilas. *Revista Debate Público*, (1).pp.9-20
- Villagómez, Alejandro. (2015). México: Un esquema multipilar fragmentado. En Acuña, Rodrigo (Coord). *Cómo fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos Experiencias, lecciones y propuestas Tomo II*. Chile: SURA.
- Villagómez, Alejandro y Sierra, Gabriel. (2014). Pensión universal proporcional. Una propuesta para México. *El Trimestre Económico*, 81(324), 839-874.
- Wahren, Pablo. (2018). Deterioro de derechos y condiciones laborales en la Era Macri. Disponible en <http://www.celag.org/deterioro-de-derechos-y-condiciones-laborales-en-la-era-macri/>
- Wanderley, F. (2009). Bolivia, entre el cambio y la inercia. Empleo y bienestar en los últimos veinte años. *Revista Internacional del Trabajo*, 128(3), 277-293.
- Weiss, Janet. (1989). "The powers of problem definition: The case of government paperwork", *Policy sciences*, 22(2), 97-121.
- Weyland, Kurt. (2009). "The Rise of Latin America's Two Lefts: Insights from Rentier State Theory". *Comparative Politics*. pp 145-164.
- White, Stuart (2000), "Social rights and the social contract - political theory and the new welfare politics", *British Journal of Political Science*, 30(3), pp. 507-532.
- \_\_\_\_\_. (2003). *The Civic Minimum: On the Rights and Obligations of Economic Citizenship*, EE.UU., Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. (2010). "Chapter 2 Ethics". En Castles, Francis G., Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger, and Christopher Pierson (Eds.). *The Oxford handbook of the welfare state*. Oxford.
- Williams, Joanna. (2008). Constructing social inclusion through further education—the dangers of instrumentalism. *Journal of further and higher education*, 32(2), 151-160.
- \_\_\_\_\_. (2009). *The political construction of social inclusion through Further Education policy (1997 – 2007)*. Canterbury Christ Church University, PhD Thesis.
- Wotherspoo, Terry. (2002). *The dynamics of social inclusion: Public education and Aboriginal people in Canada*. Laidlaw Foundation.
- Wylde, C. (2012). ¿Continuidad o cambio? Política económica argentina posterior a la crisis y el gobierno de Néstor Kirchner, 2003-2007 (Temas).
- Yanow, D.** (1993). "The communication of policy meanings: implementation as interpretation and text". *Policy Sciences* 26, 41-61.
- \_\_\_\_\_. (2003). "Interpretive empirical political science: What makes this not a subfield of qualitative methods". *Qualitative Methods*, 1(2), 9-13. Disponible en

<http://campus.ibei.org/campus/admin/uploads/material/12829/interpretive%20methods.pdf>

- Young, Iris. (1989). "Polity and group difference: a critique of the ideal of universal citizenship". *Ethics*, 250-274.
- \_\_\_\_\_. (1990). *Justice and the politics of difference*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. (1997). "Unruly categories: a critique of Nancy Fraser's dual systems theory". *New Left Review*, (222), 147.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*. Madrid: Ediciones Cátedra.
- Zapata, Francisco. (2010). Movimientos sociales y conflicto laboral en el siglo XX. En Bizberg, Ilán y Zapata, Francisco. (Coord.) *Los grandes problemas de México. Movimientos sociales*. México: El Colegio de México.
- Ziccardi, Alicia y Álvarez, Lucía. (2015). ¿Cómo hacer efectivos los derechos ciudadanos?: las políticas de inclusión social de la ciudad de México. *Revista de Ciencias Sociales*, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, VII(27), 2015, pp. 121-138.