



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO
PROGRAMA DE POSGRADO EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA CONSTRUCCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES DESDE LAS POLÍTICAS
SOCIALES EN AMÉRICA LATINA**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN ESTUDIOS LATINOAMERICANOS

PRESENTA:

MARTÍ BATRES GUADARRAMA

TUTORA PRINCIPAL:

JUANA ELVIRA SUÁREZ CONEJERO
ESCUELA NACIONAL DE TRABAJO SOCIAL

Ciudad Universitaria, CDMX, octubre de 2023



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.

PROTESTA UNIVERSITARIA DE INTEGRIDAD Y
HONESTIDAD ACADÉMICA Y PROFESIONAL
(Graduación con trabajo escrito)

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 87, fracción V, del Estatuto General, 68, primer párrafo, del Reglamento General de Estudios Universitarios y 26, fracción I, y 35 del Reglamento General de Exámenes, me comprometo en todo tiempo a honrar a la institución y a cumplir con los principios establecidos en el Código de Ética de la Universidad Nacional Autónoma de México, especialmente con los de integridad y honestidad académica.

De acuerdo con lo anterior, manifiesto que el trabajo escrito titulado La construcción de derechos sociales desde las políticas sociales en América Latina que presenté para obtener el grado de Doctor en Estudios Latinoamericanos es original, de mi autoría y lo realicé con el rigor metodológico exigido por mi Programa de Posgrado, citando las fuentes de ideas, textos, imágenes, gráficos u otro tipo de obras empleadas para su desarrollo.

En consecuencia, acepto que la falta de cumplimiento de las disposiciones reglamentarias y normativas de la Universidad, en particular las ya referidas en el Código de Ética, llevará a la nulidad de los actos de carácter académico administrativo del proceso de titulación/graduación.

Atentamente



Martí Batres Guadarrama

Nombre y firma

Número de cuenta: 8436871-1

Agradezco,

A la Universidad Nacional Autónoma de México por todas las enseñanzas que me ha brindado, y me han llevado, junto con muchas otras personas, a luchar por la transformación del país y por la conquista de derechos para todas y todos.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, espacio de libertad y reflexión, donde se investiga y desarrolla conocimiento y pensamiento crítico.

A la Doctora Juana Elvira Suárez Conejero un agradecimiento muy especial por su guía, su confianza, su sabiduría, su visión intelectual y científica, que me motivó a iniciar y culminar este esfuerzo académico.

A mis cotutoras Lucía Álvarez Enríquez y María Elvira Concheiro Bórquez, por ayudarme a fortalecer las bases teóricas de mi trabajo.

A la Maestra Berenice Patricia Ramírez por sus lecciones, precisiones y participación entusiasta en mi examen de candidatura.

A Enrique Semo Calev y Pablo Armando González Ulloa, por el tiempo dedicado a la revisión de mi trabajo y su interés en el tema de investigación, así como por su voto aprobatorio indispensable para avanzar en el objetivo del grado.

A mis padres, Rosario Guadarrama Leal y Cuauhtémoc Batres Palacios, por el ejemplo y la formación que me dieron, con valores y principios que me han llevado a ser una persona que lucha por la transformación social.

A mi esposa Daniela Cordero Arenas y a mi familia, por su acompañamiento, paciencia y aliento, que me ayudaron a llegar a la culminación de este sueño.

A Liliana Mazure, Pedro Salmerón Sanginés, Carlos Alfonso Tomada, Marío Joaquín Zepeda y Martínez, Elí Evangelista Martínez, Juan Gerardo López Hernández, Citlali Yael Peña Cruz, Leslie Carolina Correa González, Ana Lucero Cruz Santos, Rocío del Pilar Villarauz Martínez y Patricia González García, por sus aportaciones, datos, informaciones, referencias bibliográficas, hemerográficas, legislativas e históricas y apoyo técnico.

A los Presidentes Andrés Manuel López Obrador, Evo Morales y Néstor Kirchner, por su congruente labor para construir derechos sociales desde las políticas sociales.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	10
PRIMERA PARTE. BASES METODOLÓGICAS Y TEÓRICAS.....	18
CAPÍTULO UNO. PROYECTO DE INVESTIGACIÓN	18
1.1 Planteamiento del problema	18
1.2 Problema práctico que se pretende resolver	19
1.3 Problema teórico que se pretende resolver	19
1.4 Pregunta de investigación.....	19
1.5 Hipótesis	19
1.6 Objetivos	20
1.7 Países analizados: México, Argentina y Bolivia.....	20
1.8 Periodización de la construcción, deconstrucción y reconstrucción de los derechos sociales en América Latina	22
1.9 Marco metodológico.....	23
1.10 El método marxista	23
1.11 El pensamiento crítico latinoamericano	35
1.12 Las Epistemologías y Filosofías del Sur	38
1.13 Los Ideales tipo de Max Weber	44
1.14 La Transdisciplina	49
1.15 La Hermenéutica.....	57
1.16 La Vigilancia Epistemológica	66

CAPÍTULO DOS. LOS DERECHOS SOCIALES	72
2.1 El Derecho y los derechos	72
2.2 Los derechos sociales: entre la emancipación política y la emancipación humana.....	77
2.3 Los derechos sociales como derechos colectivos de igualdad y bienestar.....	94
2.4 Los derechos sociales como poder jurídico redistributivo de las clases subalternas	98
CAPÍTULO TRES. LA CONSTRUCCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES	102
3.1 Las dimensiones del proceso de construcción de los derechos sociales.....	102
3.2 La conformación del umbral de dignidad humana.....	106
3.3 La apropiación social y cultural de los derechos	122
3.4 Las clases y los grupos sociales subalternos	132
3.5 Las luchas sociales por los derechos	145
3.6 La constitución de los sujetos sociales	153
3.7 La transformación de los sujetos sociales en sujetos colectivos de derechos ...	156
3.8 El Estado y los derechos sociales	159
3.9 Los derechos sociales como construcción de hegemonía y contrahegemonía .	164
3.10 El cambio político.....	169
3.11 La reforma económica	175
3.12 Las políticas sociales con perspectiva de derechos.....	183
3.13 El reconocimiento jurídico-formal de los derechos sociales	193

SEGUNDA PARTE. CONSTRUCCION, DECONSTRUCCIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE
LOS DERECHOS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA203

CAPÍTULO CUATRO. LA ETAPA NACIONAL POPULAR: EL INICIO DE LA
CONSTRUCCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA.....203

4.1 Colonialismo, minería, capitalismo y comunidad indígena campesina.....	203
4.2 La emergencia de los movimientos campesinos, obreros y populares como sujetos sociales	218
4.3 México: los movimientos campesino-indígenas y obreros	219
4.4 Argentina: los movimientos obreros, universitarios y campesinos	229
4.5 Bolivia: los movimientos indígenas, campesinos y mineros	237
4.6 La incorporación de las clases y grupos subalternos a las coaliciones gobernantes nacional-populares	242
4.7 México: la Revolución Mexicana	244
4.8 Argentina: el Peronismo	246
4.9 Bolivia: la Revolución de 1952.....	251
4.10 Los primeros derechos sociales en América Latina: educación, trabajo, tierra y recursos naturales	256
4.11 México	257
4.12 Argentina	259
4.13 Bolivia	261
4.14 El nacimiento del constitucionalismo social latinoamericano. La Constitución mexicana de 1917	263
4.15 La Constitución argentina de 1949	278
4.16 La Constitución boliviana de 1961	292
4.17 Breve comparación.....	306

CAPÍTULO CINCO. EL PERÍODO NEOLIBERAL: LA DECONSTRUCCIÓN DE LOS PRIMEROS DERECHOS	308
5.1 El neoliberalismo como hegemonía cultural que legitima el individualismo y la ausencia de derechos sociales.....	308
5.2 La instrumentalización de los movimientos identitarios.....	316
5.3 La transición política al neoliberalismo	327
5.4 La política social del neoliberalismo	334
5.5 Las reformas económicas neoliberales	355
5.6 México	356
5.7 Argentina	370
5.8 Bolivia	380
CAPÍTULO SEIS. EL CICLO PROGRESISTA: RECONSTRUCCIÓN DE DERECHOS SOCIALES Y NUEVOS DERECHOS.....	390
6.1 El ciclo progresista latinoamericano	390
6.2 Reconstrucción de derechos y nuevos derechos	403
6.3 Movimientos sociales anti-neoliberales	410
6.4 México	412
6.5 Argentina	416
6.6 Bolivia	421
6.7 De la lucha social a la lucha electoral: el cambio político progresista. Argentina	424
6.8 Bolivia	426
6.9 México	432
6.10 Reforma económica y desconexión anticolonial.....	436
6.11 El nuevo constitucionalismo latinoamericano	444
6.12 La Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009.....	445
6.13 Las reformas Constitucionales de la Cuarta Transformación en México	473

CAPÍTULO SIETE. LAS NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES Y SU ENTRELAZAMIENTO CON LOS DERECHOS	486
7.1 Recuperación y ampliación de derechos en Argentina	489
7.2 Derechos sociales, pueblos originarios y nacionalizaciones en Bolivia	510
7.3 Políticas de bienestar y abolición de privilegios en México	531
 TERCERA PARTE. LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LOS DERECHOS SOCIALES. UNA PROPUESTA INTEGRAL PARA SU ANÁLISIS	 560
 CAPÍTULO 8. MODELO DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LOS DERECHOS SOCIALES	 560
8.1 Las razones del Modelo de análisis de las políticas sociales y los derechos sociales	560
8.2 El Modelo de análisis de las políticas sociales y los derechos sociales	564
8.3 El significado de los indicadores	573
8.4 La matriz del Modelo de análisis de las políticas sociales y los derechos sociales	578
8.5 Aplicación del Modelo de análisis de políticas sociales y derechos sociales a un caso concreto	579
 CONCLUSIONES	 584
 BIBLIOGRAFÍA	 614

INTRODUCCIÓN

El arribo de fuerzas políticas progresistas y de izquierda a los gobiernos de un amplio número de países de América Latina en el período que va de 1999 al año 2022, se ha acompañado de la conquista de nuevos derechos sociales, generalmente contruidos desde el espacio de la política social.

Con los resultados de nuestra investigación, afirmamos que, durante este período, al que denominamos ciclo progresista latinoamericano, se fortaleció como tendencia una modalidad de la acción del Estado para entrelazar política pública y derechos: la construcción de derechos sociales desde las políticas sociales.

En otras palabras, la modalidad típica de los derechos sociales en la etapa conocida como ciclo progresista latinoamericano se caracteriza por su construcción desde las políticas sociales. Esta es la idea principal de este trabajo.

Llegamos a esta conclusión a partir del análisis de tres períodos históricos: el nacional-popular, el neoliberal y el progresista.

Y por medio del estudio del proceso social y político de construcción de los derechos sociales.

Así, en la primera parte de este trabajo se exponen las bases metodológicas y teóricas de la investigación realizada. Y se aborda el significado y la naturaleza de los derechos sociales.

En la segunda parte se analiza la construcción de los derechos sociales desde las políticas sociales.

En la tercera parte se estudia la construcción, deconstrucción y reconstrucción de los derechos sociales en América Latina, procesos que corresponden, respectivamente, a las etapas nacional popular, neoliberal y progresista.

En la cuarta parte, se expone el Modelo de análisis de las políticas sociales y los derechos sociales, y se aplica a casos concretos para averiguar si se están construyendo derechos sociales desde políticas sociales específicas.

Al final se exponen las conclusiones.

En la primera parte, asumiendo que el método es fundamentalmente una concepción del mundo, analizamos los derechos sociales desde la visión marxista y el pensamiento crítico. Vemos los derechos sociales como una conquista social, como una construcción social, no como algo de origen natural que está dado para siempre. Estudiamos el hecho en su especificidad histórica y social y como parte de una totalidad. Reconocemos la centralidad de lo económico social y advertimos que todo se transforma constantemente a partir de las contradicciones y los antagonismos sociales. Nuestra mirada, también, se posiciona desde el sur, buscando romper con las inercias eurocentristas y advirtiendo que la construcción de derechos sociales en países periféricos como los latinoamericanos implica una ruptura o desconexión con la metrópoli colonialista.

En el trabajo de investigación se trasciende el marco unidisciplinar, por eso se apela a la interdisciplina y la transdisciplina. Se analiza el objeto de estudio como fenómeno económico, social, jurídico, político, histórico, etc., de forma concurrente.

Nos apoyamos en los ideales tipos weberianos para crear nuestro Modelo de análisis de políticas sociales y derechos sociales, y para delimitar los períodos históricos de construcción, deconstrucción y reconstrucción de los derechos sociales. Y en la hermenéutica, para desentrañar el significado de los textos de noticias, crónicas, normas, leyes, políticas públicas y teorías.

Asimismo, hacemos referencia a la vigilancia epistemológica en virtud del vínculo que el autor ha tenido con el ejercicio del servicio público en el área de la política social y con el proceso político mexicano.

Los derechos sociales se definen como puente entre la emancipación política y la emancipación humana, toda vez que su conquista comienza desde el capitalismo, pero cuestionando la desigualdad que propicia el propio capitalismo. Son, asimismo, derechos colectivos de igualdad y bienestar. Pero en este trabajo, los derechos sociales son definidos principalmente como el poder jurídico que tienen las masas populares para obligar al Estado a poner límites a la lógica insaciable de acumulación de riqueza, a fin de lograr una distribución más justa de la riqueza.

En la segunda parte señalamos que conquistar derechos sociales desde las políticas sociales, como ha sucedido durante el ciclo progresista, es algo que escapa a la simple inercia burocrática de un gobierno cualquiera. Implica una tensión redistributiva que pone límites a la lógica insaciable de acumulación de riqueza por las élites económicas y políticas; y por tanto, procesos de lucha social, transformaciones económicas y cambios políticos en las correlaciones de fuerzas.

Señalamos que los derechos sociales no son resultado de un simple proceso legislativo. Se construyen a través de un proceso de luchas sociales y transformaciones políticas que desembocan en políticas sociales jurídicamente obligatorias.

La contradicción entre el desarrollo de la capacidad productiva de bienes materiales destinados a satisfacer necesidades humanas, por un lado, y la pobreza de la gran mayoría de la población, por otro lado, conduce a la construcción social de un umbral de dignidad humana alrededor del cual se organiza la lucha por los derechos sociales en cada momento histórico determinado.

Es la lucha social y política de las clases y grupos subalternos la que da lugar a la conformación de sujetos sociales que se transforman en sujetos colectivos de derechos, con poder para imponer límites al capital.

La lucha social se eleva a lucha política, de lucha defensiva pasa a convertirse en lucha de las masas populares por el poder político. Ello permite realizar políticas económicas y sociales distintas, y convertir estas en imperativos jurídicos.

En el fondo de estos procesos, reformas y políticas, los derechos sociales se revelan como conquistas de las luchas sociales y políticas de las clases y grupos subalternos para poder distribuir la riqueza existente en condiciones más justas para ellas. La lucha social y política de las masas populares es la que permite implementar políticas públicas que beneficien a amplios segmentos de la población, destinar suficientes recursos económicos para la realización de las mismas, convertir a los beneficiarios en derechohabientes y fortalecer su poder social.

El desenlace de estas luchas sociales es precisamente la implementación de un tipo especial de políticas sociales con perspectiva de derechos. Es por ello que decimos que en las dos primeras décadas del siglo XXI, en América Latina se han construido derechos sociales desde las políticas sociales.

Esta investigación es un trabajo sobre la construcción de los derechos sociales desde las políticas sociales durante el ciclo progresista latinoamericano. Políticas sociales de cierto tipo que se erigen en derechos. Se trata de una relación que entrelaza estrechamente los derechos con las políticas y que implica una doble ruptura con tradiciones y procesos anteriores: rompe con los derechos declarativos simplemente plasmados en el papel y con las políticas sociales minimalistas.

En la tercera parte, aunque el propósito central es estudiar la construcción de derechos sociales desde las políticas sociales durante el ciclo progresista, se analizan los períodos previos, porque constituyen los antecedentes de construcción

y deconstrucción de derechos sociales. Es una suerte de péndulo: durante la etapa nacional popular se construyen los primeros derechos sociales; en el período neoliberal se deconstruyen muchos de esos derechos; y en el ciclo progresista se reconstruyen varios de esos derechos y se construyen nuevos derechos.

Los análisis realizados, nos permiten decir que los primeros derechos sociales son contruidos durante la etapa nacional-popular. Se caracterizan por plasmarse en las leyes, y especialmente en las constituciones, para después materializarse en políticas sociales de corte universalista (universalismo amplio en la educación básica, pero restringido al campo laboral en materia de pensiones, transferencias y otros servicios sociales). Los tiempos de materialización de varios derechos plasmados en las constituciones fueron lentos, por lo que algunos de ellos se mantuvieron como derechos enunciativos durante largos años.

En la etapa neoliberal se deconstruyeron muchos derechos conquistados en la etapa nacional popular y se impulsaron políticas sociales disociadas de los derechos, focalizadas a pequeños grupos, temporales, condicionadas, controladas por el gobierno, con reducidos presupuestos, y sin que constituyeran obligaciones para el Estado. Mientras se veía a las políticas sociales como algo ajeno, distinto de los derechos; se reconocían derechos enunciativos instalados en una lógica individualista que no implicara compromisos materiales o presupuestales del Estado con las clases subalternas. En el neoliberalismo, las políticas sociales son una cosa y los derechos son otra. Las políticas sociales se orientan sólo a la atención de pequeños grupos en situación de riesgo o pobreza extrema, no son derechos de todas y todos. Por regla general, los nuevos derechos de esta etapa no tienen que ver con la cuestión social, sino con la dinámica individual.

En el ciclo progresista se construyeron políticas sociales con determinadas características, es decir, con perspectiva de derechos: universales en su cobertura, permanentes, sin condicionamientos para el acceso a sus beneficios, con algún tipo de mecanismo de exigibilidad, presupuesto garantizado, formas de participación

social, sujetos públicos obligados, sujetos sociales de derechos que se apropian social y culturalmente de los bienes, recursos o servicios y jurídicamente obligatorias. Podemos decir que la tendencia es, a diferencia del neoliberalismo, volver a vincular políticas sociales y derechos sociales y, por lo tanto, a restablecer las obligaciones sociales del Estado. Y a diferencia del período nacional popular, la tendencia es construir primero las políticas sociales, antes de su formalización como derechos, o simultáneamente a su formalización. Se prioriza así la acción concreta por encima del hecho simbólico. Se desplaza la tradición de los derechos enunciativos por la búsqueda de la construcción de los derechos plenos. Lo que más importa es el hecho que permite desplegar la acción social específica del Estado.

No obstante el análisis de los períodos nacional popular y neoliberal, el interés principal se centra en el escudriñamiento minucioso de las políticas sociales de los países latinoamericanos durante el ciclo progresista, para encontrar en estas los signos de una nueva visión de derechos, las estructuras conceptuales del cambio, los hechos concretos que evidencian una orientación social distinta en las obligaciones del Estado, la reconstrucción de antiguos derechos y la construcción de nuevos derechos. Es decir, para mostrar cómo se construyen derechos sociales desde las políticas sociales en esta etapa.

En la cuarta parte, exponemos nuestro Modelo de análisis de las políticas sociales y los derechos sociales, y lo utilizamos para estudiar políticas específicas.

Los estudios aquí realizados nos han permitido ubicar una variedad de modalidades de políticas sociales y derechos sociales en los distintos períodos mencionados. Con dicha información aplicamos nuestro Modelo de análisis de las políticas sociales y los derechos sociales, que elaboramos desde la Maestría, a casos concretos.

Dicho Modelo está dividido en cuatro tipos ideales, cada uno de los cuales se corresponde con una forma distinta de relación políticas sociales-derechos sociales: 1) políticas sociales sin perspectiva de derechos; 2) derechos enunciativos, sólo plasmados en la ley; 3) políticas sociales con perspectiva de derechos y 4) derechos plenos, materializados en políticas sociales.

Estos cuatro tipos ideales se organizan a partir de las posibles orientaciones distintas que se desprenden de cada uno de los diez indicadores siguientes: 1) cobertura, 2) acceso, 3) permanencia, 4) apropiación social y cultural, 5) mecanismos de exigibilidad, 6) formas de participación, 7) garantía de recursos, 8) sujeto público obligado, 9) sujeto social de derechos y 10) formalización jurídica.

(Arribar a este Modelo de análisis ha implicado realizar una crítica a dos nociones relacionadas con los derechos sociales y las políticas sociales: los derechos enunciativos, que sólo expresan declaraciones de buenos deseos sin que se materialicen en ningún tipo de acción pública; y las políticas sociales focalizadas, que no constituyen obligación alguna para el Estado).

En cada uno de esos cuatro tipos ideales pueden encuadrarse las diversas modalidades de relación políticas sociales-derechos sociales encontradas en los distintos períodos referidos.

Por ejemplo, las políticas sociales neoliberales se pueden encuadrar en las políticas sociales sin perspectiva de derechos; las políticas sociales del período nacional popular se pueden encuadrar tanto en los derechos enunciativos como en los derechos plenos; y las políticas del ciclo progresista se pueden encuadrar principalmente en las políticas con perspectiva de derechos, pero también en los derechos plenos, sin menoscabo de reconocer que todavía heredan algunas inercias del período neoliberal. Estas son tendencias que podrían advertirse, pero hay que utilizar el Modelo de análisis mencionado para corroborarlas.

En este texto exponemos y utilizamos el Modelo de análisis de las políticas sociales y los derechos sociales, con el fin de conocer qué políticas sociales se han transformado en derechos plenos y qué derechos se han materializado en políticas sociales efectivas. (Denominamos derechos plenos a aquellos derechos que se corresponden, en el marco de la bilateralidad jurídica, con obligaciones del Estado que los hacen posibles). Dicho Modelo también nos permite saber qué políticas sociales son ajenas a una visión de derechos y qué derechos son inexistentes a pesar de estar plasmados en el texto de alguna ley.

Lo fundamental es que -aún con dificultades, contradicciones y límites-, en los años del ciclo progresista latinoamericano se han construido nuevos derechos sociales, generalmente desde las políticas sociales; y como resultado de la lucha social y política de los grupos y clases subalternas, esas políticas sociales expresan un poder social para obligar al Estado a distribuir la riqueza en condiciones más justas, es decir, son políticas jurídicamente obligatorias.

PRIMERA PARTE. BASES METODOLÓGICAS Y TEÓRICAS

CAPÍTULO UNO. PROYECTO DE INVESTIGACIÓN

1.1 Planteamiento del problema

Las políticas económicas neoliberales que se aplicaron en América Latina en las últimas décadas del siglo XX tuvieron como consecuencia la deconstrucción de derechos sociales conquistados en la etapa anterior y un costo social en la población que se reflejó en el aumento de la pobreza, la desigualdad y la descomposición social.

Estas realidades, sin embargo, dieron lugar a nuevas expresiones de participación social y política. Apoyándose en el descontento social, emergieron movimientos, organizaciones civiles y sociales y fuerzas políticas que cambiaron el rostro de América Latina.

Así se generaron las condiciones para que desde las instituciones del Estado se respondiera a la protesta social con la aplicación de nuevas políticas sociales.

Algunas de esas políticas adquirieron ciertas características (universalidad, permanencia, exigibilidad, participación, libertad, garantía presupuestal, apropiación social, obligación pública y reconocimiento jurídico) que condujeron a su transformación en derechos sociales específicos.

Ese proceso de construcción de derechos sociales a partir de la realización de políticas sociales concretas en la América Latina de principios del siglo XXI es el objeto de esta investigación.

De tal forma, el planteamiento del problema está orientado a saber si el auge de las políticas sociales ocurrido en América Latina al comenzar el siglo XXI devino en la construcción de derechos sociales.

1.2 Problema práctico que se pretende resolver

Aportar ideas para la construcción de un camino de transformación social a través de la conquista de derechos sociales. Elaborar una propuesta para implementar políticas sociales con perspectiva de derechos.

1.3 Problema teórico que se pretende resolver

Desentrañar el proceso de construcción de los derechos sociales en América Latina. Generar un modelo de análisis para distinguir la construcción efectiva de derechos.

1.4 Pregunta de investigación

¿Cómo se han construido los derechos sociales en América Latina durante el llamado ciclo progresista ocurrido a lo largo de las primeras décadas del siglo XXI?

1.5 Hipótesis

La construcción de derechos sociales no es resultado solamente, ni principalmente, de procedimientos legislativos formales. Es consecuencia de procesos de lucha social de las clases y grupos subalternos y de los cambios políticos y económicos que estas luchas generan.

El viraje neoliberal en América Latina tuvo como consecuencia la deconstrucción de antiguos derechos sociales y, como respuesta a ello, el surgimiento de nuevas expresiones de lucha social y política que elevaron la presencia de las clases y

grupos subalternos en las instituciones del Estado, lo que a su vez facilitó la construcción de nuevos derechos sociales.

La construcción de derechos sociales durante el ciclo progresista latinoamericano es fruto de luchas sociales y victorias políticas en las que participan las clases y grupos subalternos, las cuales han logrado, parcialmente al menos, realizar reformas para eliminar privilegios locales y saqueos coloniales; bases sobre las cuales se han implementado políticas sociales de nuevo tipo, con características como: universalidad, permanencia, exigibilidad, participación, libertad, garantía presupuestal, apropiación social, obligación pública y reconocimiento jurídico.

1.6 Objetivos

- Analizar si el llamado ciclo progresista potenció la expansión de las políticas sociales en América Latina y alentó un avance en la construcción de derechos sociales en la región.
- Estudiar, en su caso, cómo se construyeron los derechos sociales durante el llamado ciclo progresista.
- Examinar los procesos de construcción de derechos sociales en México, Argentina y Bolivia para comprobar, en su caso, la hipótesis aquí planteada.
- Evaluar los procesos de construcción de derechos sociales utilizando el Modelo de análisis de las políticas sociales y los derechos sociales.

1.7 Países analizados: México, Argentina y Bolivia

Aunque el ciclo progresista latinoamericano se ha manifestado ya en unos quince países de la región, tomamos tres casos para demostrar nuestra hipótesis. Así podremos resaltar las características más importantes del proceso, los elementos comunes y las diferencias internas en los cambios de la región. Los países que hemos seleccionado son Argentina, Bolivia y México. Los tres países vivieron intensamente el llamado fenómeno nacional popular, entre los años 30 y 60 del siglo

XX. También los tres sufrieron los efectos negativos de las reformas neoliberales de los años 80 y 90 del mismo siglo. Y en los tres países llegaron al gobierno, en algún momento de las primeras dos décadas del siglo XXI, fuerzas políticas progresistas.

En los tres casos se advierten importantes esfuerzos, aún parciales y contradictorios, por universalizar sus políticas sociales y entrelazarlas con la construcción de derechos. Esto será motivo de estudio en este trabajo por medio de la utilización del Modelo de análisis de las políticas sociales y los derechos sociales, de autoría propia

No obstante, también hay diferencias importantes entre los tres países mencionados.

En el plano económico, el tamaño de cada una de las tres economías es muy diferente. México es una economía significativamente más grande; tanto México como Argentina son reconocidas como economías periféricas de desarrollo medio; pero Bolivia creció sostenidamente a lo largo de lo que va del siglo XXI, a un ritmo mucho mayor que los otros dos.

En la cuestión social, hasta finales del siglo pasado, Bolivia formaba parte del grupo de países de desarrollo social bajo; México, del grupo de países de desarrollo social medio y Argentina, del grupo de países de desarrollo social alto. El neoliberalismo y ciclo progresista han propiciado movimientos interesantes en esa clasificación. En la primera década del siglo XXI, mientras Bolivia ascendía en la escala de calificaciones sociales, México descendía.

Argentina y Bolivia entraron de lleno al llamado ciclo progresista latinoamericano desde el inicio de la primera década del siglo XXI y México arribó hasta finales de la segunda década del mismo siglo, demora propiciada por las irregularidades presentadas en la elección presidencial del 2006.

En Bolivia el cambio político lo encabeza una fuerza emergente, en tanto que en Argentina es el ala izquierda del Partido Justicialista, junto con nuevas formaciones aliadas. En México, lo protagoniza una fuerza emergente, pero con una composición que incluye también a cuadros políticos del ala izquierda del PRI y del PRD.

1.8 Periodización de la construcción, deconstrucción y reconstrucción de los derechos sociales en América Latina

La periodización general de la construcción, deconstrucción y reconstrucción de los derechos sociales en América Latina que utilizaremos en este estudio es la siguiente:

1. La etapa nacional-popular. Inicio de la construcción de derechos sociales. Entre 1917 y 1983, aproximadamente.
2. El período neoliberal. Deconstrucción de los derechos sociales. Entre 1983 y 1999, aproximadamente.
3. El ciclo progresista. Reconstrucción de viejos derechos sociales y construcción de nuevos derechos sociales, entre 1999 y 2022, aproximadamente.

Ahora bien, para el análisis de la construcción, deconstrucción y reconstrucción de los derechos sociales en los tres países seleccionados, hacemos el siguiente recorte histórico:

Argentina:

Etapa nacional-popular: 1946-1955.

Período neoliberal: 1983-2003.

Ciclo progresista: 2003-2015.

Bolivia:

Etapas nacional-popular: 1952-1964.

Período neoliberal: 1983-2005.

Ciclo progresista: 2005-2019.

México:

Etapas nacional-popular: 1917-1940.

Período neoliberal: 1983-2018.

Ciclo progresista: 2018-2022.

1.9 Marco metodológico

En este espacio exponemos las bases metodológicas sobre las que se elabora la presente investigación. El método no es un simple conjunto de técnicas, sino sobre todo una concepción del mundo que le da coherencia y sentido a un estudio.

1.10 El método marxista

El análisis de los procesos de construcción de los derechos sociales en América Latina debe ser estudiado bajo la mirada de un método crítico que, en el marco de una totalidad, permita esclarecer sus especificidades histórico sociales.

De ahí la importancia del pensamiento marxista, que obliga a estudiar la realidad social como una totalidad, en la que los diferentes aspectos están vinculados entre sí, y no pueden ser fragmentados o vistos como compartimentos estancos.

“El marxismo, por supuesto, -dice Perry Anderson- entra absoluta y preeminentemente en la categoría de esos sistemas de pensamiento interesados en la naturaleza y dirección de la sociedad en su conjunto”¹

¹ Anderson, Perry, *Tras las huellas del materialismo histórico*, España, Siglo XXI editores, 2018, p. 14.

Es esta totalidad la que conforma la determinación y la especificidad de los relatos de la historia humana y faculta su utilidad para la transformación de la realidad. La investigación por lo tanto, como decía Marx en el Prólogo a la contribución a la crítica de la economía política, implica un estudio escrupuloso, que permita la transformación necesaria de lo abstracto en concreto, a partir de tres grados: 1. Asimilación minuciosa de la materia, pleno dominio del material, incluyendo todos los detalles históricos posibles; 2. Análisis de las diversas formas de desarrollo del material mismo, y 3. Indagación de la coherencia interna es decir, determinación de la unidad de esas diversas formas de desarrollo, a fin de que sea “el método del desarrollo, o explicación de los fenómenos sociales partiendo de la actividad práctica objetiva del hombre histórico”.²

Realizando la crítica de la pseudoconcreción -que Marx definía como materialismo vulgar- Karel Kosik³, señala: “la dialéctica es el pensamiento crítico que quiere comprender la ‘cosa misma’, y se pregunta sistemáticamente cómo es posible llegar a la comprensión de la realidad. Es, pues, lo opuesto a la sistematización doctrinaria o a la romantización de las representaciones comunes”.⁴

Kosik detalla las características de ese tipo de conocimiento que el discurso teórico científico debe dinamitar:

“El conjunto de fenómenos que llenan el ambiente cotidiano y la atmósfera común de la vida humana, que con su regularidad, inmediatez y evidencia penetra en la conciencia de los individuos agentes asumiendo un aspecto independiente y natural, conforma el mundo de la pseudoconcreción. A él pertenecen:

² Kosik, Karel. Dialéctica de lo concreto. Estudio sobre los problemas del hombre y el mundo. Traducción y prólogo de Adolfo Sánchez Vázquez. México, Grijalbo, 1967, p. 50

³ Kosik, Karel, Op. Cit. p.32

⁴ Kosik, Karel, Op. Cit., p. 32

- El mundo de los fenómenos externos, que se desarrollan en la superficie de los procesos realmente esenciales;
- El mundo del traficar y el manipular, es decir de la praxis fetichizada de los hombres que no coincide con la praxis crítica y revolucionaria de la humanidad;
- El mundo de las representaciones comunes, que son una proyección de los fenómenos externos en la conciencia de los hombres, producto de la práctica fetichizada y forma ideológica de su movimiento;
- El mundo de los objetos fijados, que dan la impresión de ser condiciones naturales, y no son inmediatamente reconocidos como resultado de la actividad social de los hombres.⁵

El pensamiento crítico, entonces, devela el modo particular en que en cada época y en cada forma de sociedad, los fenómenos (es decir, las formas transitorias y las que Kosik denomina “formas fenoménicas de las cosas”) se revelan como realidad y adquieren sentido, en tanto que son producto de las prácticas cotidianas de la sociedad que las nombra. “La práctica utilitaria de cada día crea ‘el pensamiento común’ —en el cual se captan tanto la cosa y su aspecto superficial como la técnica del tratamiento de ella, como forma de su movimiento y de su existencia. El pensamiento común es la forma ideológica del obrar humano de cada día. Pero el mundo que se revela al hombre en la práctica fetichizada, en el traficar y el manipular, no es el mundo real, aunque tenga la ‘consistencia’ y la ‘validez’ de este mundo, sino que es ‘el mundo de la apariencia’. La representación de la cosa, que se hace pasar por la cosa misma y crea la apariencia ideológica, no constituye un atributo natural de la cosa y de la realidad, sino la proyección de determinadas condiciones históricas petrificadas en la conciencia del sujeto”.⁶

Con lo anterior, se plantea que la dialéctica somete a los productos que se consideran algo fijo, -a las configuraciones y los objetos, o sea, a todo el conjunto

⁵ Kosik, Karel, Op. Cit., p. 27

⁶ Kosik, Karel, Op. Cit., pp. 31-32

del mundo material cosificado, tal como aparece en su aspecto inmediato-, a un examen en el cual las formas cosificadas del mundo objetivo e ideal se diluyen, pierden su fijeza, su naturaleza y su pretendida originalidad, para mostrarse como fenómenos derivados y mediatos, como sedimentos y productos de la praxis social de la humanidad.

Resulta importante entonces acudir también a Bolívar Echeverría para resaltar la trascendencia de la observación de Marx al materialismo empirista de su tiempo, para conectar con el problema de la construcción del conocimiento. Señala el filósofo latinoamericano que para problematizar adecuadamente lo que distingue a la objetividad en cuanto tal (la referencia a los objetos de conocimiento como externos, ya dados, completos y ante los cuales basta una actitud de observación pasiva para aprehenderlos) es necesario considerarla “subjetivamente” (desde el lado activo del sujeto cognoscente), esto es, como proceso en curso, y como proceso que afecta esencialmente y por igual tanto al objeto como al sujeto que aparecen en él; considerarla “como actividad”, como praxis que funda toda relación cognoscitiva sujeto-objeto y que constituye, por tanto, el sentido de lo real y la posibilidad de comunicar y significar.⁷

Kosik problematiza adecuadamente al respecto, al explicarnos: “la dialéctica no llega al conocimiento desde el exterior o complementariamente, ni tampoco ello constituye una de sus características, sino que el conocimiento es la propia dialéctica en una de sus formas; el conocimiento es descomposición del todo”. “El concepto” y “la abstracción” tienen en la concepción dialéctica el significado de un método que descompone el todo unitario para poder reproducir mentalmente la estructura de la cosa, es decir, para comprender la cosa.⁸

⁷ Echeverría, Bolívar, El materialismo de Marx. Discurso crítico y revolución, México Itaca, 2011. p. 18

⁸ Kosik, Karel, Op. Cit., p. 30

Lo anterior implica la necesidad de separar el fenómeno respecto de la esencia, lo secundario respecto de lo esencial, ya que sólo mediante tal separación se puede demostrar la coherencia interna y, con ello, el carácter específico de la cosa.⁹

Tal distinción entre lo esencial y lo secundario representa la oportunidad de revelar el carácter fenoménico del segundo. Es decir, realizar lo que Kosik denomina la desintegración del todo, lo cual permite demostrar la verdad de lo secundario o fenoménico en la esencia de la cosa.¹⁰

Mediante esta acción espontánea que pone de manifiesto determinados aspectos, que son importantes para el logro de cierto fin, el pensamiento escinde la realidad única, interviene en ella y la clasifica, priorizando el entendimiento algunos elementos sobre otros, en busca de un fin determinado, es decir, la “valora”.¹¹

Esto explica que Kosik emita el siguiente llamado: “el pensamiento que quiera conocer adecuadamente la realidad, y que no se contente con los esquemas abstractos de la realidad, ni con simples representaciones también abstractas de ella, debe destruir la aparente independencia del mundo de las relaciones inmediatas cotidianas. El pensamiento que destruye la pseudoconcreción para alcanzar lo concreto es al mismo tiempo un proceso en el curso del cual bajo el mundo de la apariencia se revela el mundo real; tras la apariencia externa del fenómeno se descubre la ley del fenómeno, la esencia.”¹²

El capital de Marx, señala Kosik, está constituido metodológicamente sobre la distinción entre la falsa conciencia y la comprensión real de la cosa, de suerte que las categorías principales de la comprensión conceptual de la realidad investigada se dan por pares:

⁹ Kosik, Karel, Op. Cit.

¹⁰ Kosik, Karel, Op. Cit., p. 31

¹¹ Kosik, Karel, Op. Cit. p. 32

¹² Kosik, Karel, Op. Cit., p. 32,33

fenómeno – esencia
mundo de la apariencia – mundo real
apariciencia externa del fenómeno – ley del fenómeno
existencia real – núcleo interno, esencial, oculto
movimiento visible – movimiento real interno
representación – concepto
falsa conciencia – conciencia real
sistematización doctrinaria de las representaciones (“ideología”) – teoría y
ciencia.¹³

La distinción entre la falsa conciencia y la comprensión real de la cosa, -en la terminología de Kosik, la destrucción de la pseudoconcreción-, es el objetivo del método dialéctico-crítico, gracias al cual el pensamiento disuelve las creaciones fetichizadas del mundo cosificado e ideal, para alcanzar su realidad. Pero esto carecería de sentido, si no fuera tan solo la contraparte de la dialéctica en tanto que método revolucionario de transformación de la realidad. Porque, “para que el mundo pueda ser explicado críticamente, es necesario que la explicación misma sea situada en el terreno de la praxis revolucionaria”.¹⁴

Lo anterior lleva a Kosik a plantear que el hombre puede cambiar y transformar la naturaleza, mientras que la realidad humano social puede cambiarla revolucionariamente, pero sólo porque él mismo ha producido esta realidad. Así, el mundo y los objetos de la realidad (que son al mismo tiempo objetos de conocimiento y objetivos de transformación) se perciben como lo contrario a un estado de cosas ya realizado y fuera del tiempo, es posible observar su desarrollo

¹³ Kosik, Karel, Op. Cit., p. 33

¹⁴ Kosik, Karel, Op. Cit., p. 35

como un proceso en el curso del cual la humanidad y el individuo realizan su propia verdad. La verdad no está dada ni predestinada, ni está calcada indeleblemente en la conciencia humana; es en el mundo que la verdad deviene.

De esta forma, la verdad no es inaccesible, pero tampoco es alcanzable de una vez y para siempre, sino que la verdad misma se hace, es decir, se desarrolla y realiza, en si misma, como praxis.

No obstante, aún y cuando el marxismo implica la búsqueda del conocimiento de la cosa misma, despejando las apariencias que lo obstaculizan, también es pertinente recordar que la ciencia y la teoría no son asépticas ni neutrales. Entrañan una toma de posición, una interpretación, una construcción.

“Marx - dice Michel Lowy - nunca ocultó la perspectiva de clase que orienta su pensamiento. No solamente ‘desenmascaró’ el carácter burgués de la obra de sus adversarios (economía política clásica y vulgar), sino que también proclamó el carácter proletario de su propio punto de vista”.¹⁵

“En consecuencia -agrega Lowy- el método de Marx no es ‘neutro’, ‘positivo’ o naturalista”.¹⁶

Ahora bien, despejando el mundo de las apariencias, para Marx hay una centralidad en la cuestión económico social que nos permite entender, en última instancia, el conjunto de los fenómenos que ocurren en la sociedad; sin que esto signifique un determinismo mecanicista o economicista que impida el estudio profundo de las superestructuras jurídicas, políticas, ideológicas u otras.

¹⁵ Lowy, Michel, “Objetividad y punto de vista de clase en las ciencias sociales”, en Lowy, Michel et al, Sobre el método marxista, México, Editorial Grijalbo, 1979, p. 22.

¹⁶ Lowy, Michel, Op. Cit., p.23

Al hablar de las grandes aportaciones de Marx, Federico Engels señaló “que el hombre necesita, en primer lugar, comer, beber, tener un techo y vestirse antes de poder hacer política, ciencia, arte, religión, etc.; que, por tanto, la producción de los medios de vida inmediatos, materiales, y por consiguiente, la correspondiente fase económica de desarrollo de un pueblo o de una época es la base a partir de la cual se han desarrollado las instituciones políticas, las concepciones jurídicas, las ideas artísticas e incluso las ideas religiosas de los hombres y con arreglo a la cual deben, por tanto, explicarse...”.¹⁷

No fue casual que la primera tarea que emprendió Marx para resolver las dudas que lo asediaban en relación con el papel de la teoría en la revolución, fue una revisión crítica de la filosofía del derecho de Hegel, la cual desembocó en la premisa que se desarrollaría durante toda su actividad intelectual: tanto las condiciones jurídicas como las formas políticas no podrían comprenderse por sí mismas ni a partir de lo que se llamó el desarrollo general del espíritu humano, sino que, por el contrario, radican en las condiciones materiales de vida, cuya totalidad agrupaba Hegel, según el procedimiento de los ingleses y franceses del siglo XVIII, bajo el nombre de sociedad civil, pero era menester buscar la anatomía de esa sociedad civil en la economía política, mediante un método histórico.

Esto es relevante para nuestra investigación, pues los derechos sociales, en tanto concepciones e instituciones jurídicas, no surgen simplemente de las mentes brillantes de juristas o legisladores, sino de las luchas de los seres humanos por satisfacer sus necesidades, surgen de la actividad humana para lograr producir sus medios de vida materiales y para vivir dignamente.

Si la estructura económica es la base determinante en el desarrollo de una sociedad en cualquier momento histórico; en el capitalismo, modo de producción predominante en la sociedad actual, el capital es la potencia que lo domina todo.

¹⁷ Engels, Federico, Discurso ante la tumba de Marx, en Carlos Marz, Federico Engels, Obras Escogidas, en dos tomos, Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1952, p. 155

Esto significa que la conquista de los derechos sociales sólo puede ser consecuencia de una intensa y sostenida lucha de las clases sociales subalternas contra el capital.

Bolívar Echeverría, por su parte, reseña los elementos constitutivos del teorema crítico central de El Capital de Marx: “la idea de que todos los conflictos de la sociedad contemporánea giran, con su especificidad irreductible, en torno a una fundamental contradicción, inherente al modo capitalista de la reproducción social; la contradicción entre valor de uso y valor, entre dos ‘formas de existencia’ del proceso de reproducción social: una, ‘social-natural’, trans-histórica, que es determinante, y otra históricamente superpuesta a la primera, parasitaria pero dominante, que es la forma de ‘valor que se valoriza’, de acumulación de capital”.¹⁸

En el modo de producción capitalista, la clase capitalista ejerce una dominación sobre las demás, apropiándose del fruto del trabajo de la sociedad, provocando así una drástica desigualdad en la distribución de los bienes necesarios para la vida. El capital mantiene a la clase trabajadora, y a otros grupos sociales, en un nivel de sobrevivencia que le permite acumular el máximo de ganancia posible. Por eso, las clases y los grupos sociales subalternos luchan denodadamente contra la injusticia social inherente al capitalismo. Y es precisamente de ese conflicto de donde emerge lo nuevo. Por ejemplo, los derechos sociales.

De esta forma, las masas trabajadoras y explotadas son creadoras de historia. El capital no puede ser enfrentado solamente con ideas; se le debe oponer una fuerza material real. Esta fuerza material la constituyen las luchas sociales de las masas populares. La lucha de las clases explotadas y los grupos sociales oprimidos es la fuente del progreso histórico social.

¹⁸ Echeverría, Bolívar, Op. Cit., p. 9

Así estudiamos los derechos sociales, como procesos sociales. No son naturales, no son estáticos ni están dados de una vez y para siempre. Son resultado de las luchas sociales, son conquistas colectivas, son construcciones sociales, son producto de la actividad de los seres humanos. Son históricos.

Esto adquiere especial relevancia en el análisis de la construcción de los derechos sociales en América Latina, puesto que implica poner en cuestión uno de los axiomas inherentes a la defensa del estado de desigualdad, que se realiza desde las más diversas agencias, es decir, desde la academia, los gobiernos y la opinión pública. Hablamos aquí del carácter histórico de los derechos, opuesto a la concepción jus-naturalista de los derechos como esencia inamovible de lo humano.

Esta última posición, que excluye el análisis dialéctico y por lo tanto histórico de los derechos como objeto de estudio, tiene su correlato en las posturas de algunos economistas actuales que justifican la desigualdad y la opresión, como elementos inalienables de la naturaleza humana.

Tal es el caso del influyente economista Thomas Piketty, quien encabeza la lista de quienes han pretendido reemplazar el relato histórico del proceso de aumento de la desigualdad a partir de 1975, por modelos explicativos que se basan exclusivamente en la evolución de la economía. En su libro *El Capital en el siglo XXI*, niega que haya habido en el siglo XX una dinámica promotora del aumento de la igualdad. La desigualdad es para Piketty un rasgo permanente de la historia humana. “En todas las sociedades y en todas las épocas la mitad de la población más pobre en patrimonio no posee casi nada (generalmente en torno a un 5% del patrimonio total), la 10ª parte superior de la jerarquía de los patrimonios posee una clara mayoría del total (generalmente más de un 60% del patrimonio total, y en ocasiones hasta un 90%), y la población comprendida entre estos dos grupos ... [tiene] una parte entre el 5% y el 35%”.¹⁹

¹⁹ Piketty, Thomas. *El capital en el Siglo XXI*.

Prácticamente el mismo esquema de pensamiento, ahistórico, y, por lo tanto, acrítico prevalece entre quienes sostienen la inmanencia de los derechos, en vez de investigar y comprender su carácter histórico.

Por eso, al abordar el tema de los derechos sociales es tan importante recurrir al método marxista; porque los derechos sociales -como hemos dicho- no están dados ya, no son naturales, no son “divinos”, no son eternos, no son inamovibles, no han existido siempre. No es cierto que para su incorporación real y formal a la vida cotidiana sólo haga falta un acto de reconocimiento. Los derechos sociales son un resultado social histórico, se desarrollan en una etapa de la humanidad, corresponden a concepciones ideológicas concretas que surgen en el capitalismo, se conquistan por sujetos sociales específicos, se transforman en el tiempo. Los derechos sociales se construyen socialmente, se construyen en ciertos momentos históricos y son objeto de constantes cambios.

Adolfo Sánchez Vázquez presenta un análisis filosófico sobre el pensamiento de Marx y Engels como filosofía de la praxis: en primer lugar, el carácter histórico y objetivo de la contradicción entre fuerzas productivas y relaciones de producción, cuya solución sólo puede ser dada por una clase social engendrada por el propio desarrollo social, y con cuyos intereses de clase se halla vinculada la conciencia de la necesidad de esta solución y la lucha revolucionaria por imponerla. Enseguida, la conciencia de que la correspondencia de las relaciones de producción con las fuerzas productivas entraña la lucha contra la clase dominante y contra el Estado que dimana de su poder material. En tercer lugar, que esta revolución se distingue de todas las anteriores en que no significa la abolición de determinada propiedad sobre los medios de producción, sino de la propiedad privada en general, poniendo fin a toda dominación de clase. En cuarto lugar, que esta revolución no sólo significa la transformación de las relaciones económicas y políticas sino la transformación en masa de los seres humanos, es decir, la creación en masa de la conciencia de

que es necesaria para derrocar a la clase dominante, porque sólo de esta forma la clase revolucionaria puede crear una nueva sociedad.²⁰

Así, dejó claro el carácter originario y fundamental de la praxis como actividad productiva, incluyendo la actividad ideológica, precisamente porque la praxis revolucionaria “como se ha puesto de manifiesto en las Tesis sobre Feuerbach, no es actividad práctica pura, sino el terreno en que se opera la unidad del pensamiento y la acción”.²¹

Precisamente en dichas Tesis, Marx señala varias cosas. En la I: “El defecto fundamental de todo materialismo anterior -incluyendo el de Feuerbach- es que sólo concibe el objeto, la realidad, la sensoriedad, bajo la forma de objeto [*objekt*] o de contemplación, pero no como actividad sensorial humana, no como práctica, no de un modo subjetivo”. Más adelante, en la tesis VIII, insiste: “La vida social es esencialmente práctica”. Y, finalmente, en la famosa tesis XI, Marx postula: “Los filósofos no han hecho más que interpretar de diversos modos el mundo, pero de lo que se trata es de transformarlo”.²²

El marxismo es pensamiento y acción. Por eso, ha sido denominado filosofía de la praxis por algunos. Es la lente con la que miramos la realidad. Es una concepción que busca la comprensión científica de las causas de las desigualdades e injusticias que dominan al mundo para poder transformarlo. En la búsqueda del conocimiento se pretende llegar a la objetividad específica de la cosa estudiada, pero no debe olvidarse que no hay ciencia neutral ni ahistórica. Por eso, también pretende la transformación de la realidad.

²⁰ Sánchez Vázquez, Adolfo. Filosofía de la praxis. 4a edición, corregida y aumentada. México, Grijalbo, 1980, p. 172

²¹ Sánchez Vázquez, Adolfo, Op. Cit, pp 172,173

²² Marx, Karl. Tesis sobre Feuerbach. Disponible en <https://www.ehu.eus/Jarriola/Docencia/EcoMarx/TESIS%20SOBRE%20FEUERBACH%20Thesen%20ueber%20Feuerbach.pdf>: 1.

Para Marx, en el capitalismo los seres humanos viven alienados. El trabajador no es el dueño del fruto de su trabajo. Labora durante una larguísima jornada, extenuante, inhumana, cruel, para volver a laborar otra vez al día siguiente y obtener a cambio un salario miserable que sólo le alcanza para sobrevivir y reproducir su fuerza de trabajo. El trabajador labora para otra persona, el capitalista, que se adueña del fruto de su trabajo y acumula así un capital. Sin embargo, el capitalista también vive alienado. Acumula capital para invertirlo y obtener más capital, para poder invertirlo otra vez y acumular más capital y así hasta el infinito. Y no puede dejar de hacerlo porque perdería la competencia frente a otros capitalistas que hacen lo mismo.

La lucha de la clase trabajadora asalariada y las masas populares (clases y grupos subalternos, como los denomina Antonio Gramsci) puede ser así una lucha contra la alienación de los seres humanos en su conjunto, es decir, por su emancipación. La conquista de derechos sociales es un puente que desde el mundo actual busca esa emancipación.

1.11 El pensamiento crítico latinoamericano

Esta investigación sobre la construcción de los derechos sociales desde las políticas sociales se inscribe en el pensamiento crítico latinoamericano, toda vez que postula un planteamiento anticolonialista, transformador, emancipador, vinculado con la acción.

El pensamiento crítico latinoamericano fue ganando mucho terreno a partir de los años 50 del siglo pasado. En esa época convergen fenómenos de distinto tipo: la expansión institucional de las ciencias sociales, una oleada importante de movilizaciones obreras y campesinas en la región, una fuerte migración demográfica del campo a las ciudades, procesos acelerados de industrialización,

implementación de políticas desarrollistas, la presencia de gobiernos nacional-populares en varios países.

Esto no significa que ese sea el momento en que emerge el pensamiento crítico latinoamericano. Ya desde finales del siglo XIX aparecen un conjunto de elaboraciones y textos escritos desde posiciones socialistas, anarquistas, antiimperialistas, marxistas, sindicalistas, laboristas, nacionalistas e incluso desde el liberalismo radical. Estas elaboraciones aparecen junto a importantes luchas sociales.

Breno Bringel y Antonio Brasil Jr. nos ofrecen una idea clara de lo que debe entenderse por el tema que aquí estamos tratando: “el pensamiento crítico, además de un campo de investigación dedicado al escrutinio de sus recursos intelectuales y al análisis de sus efectos sociales y políticos más amplios, es también una concepción. En su centro reside la interpretación orientada hacia la transformación social, el repudio al colonialismo intelectual y el compromiso social y político”.²³

Los autores señalan varios rasgos importantes del pensamiento crítico latinoamericano. Entre ellos, los siguientes.

Se trata de un campo de investigación, por lo tanto, es compatible con el rigor metodológico. No es sinónimo de ensayismo. No obstante, la delimitación disciplinaria estricta no es una característica que defina al pensamiento crítico. Su acervo intelectual es acumulativo, pero no lineal. Su visión es abarcadora y se configura como un recurso para la creatividad teórica.

En su seno hay diferentes orientaciones, por lo tanto, hay pluralismo interno y anti-dogmatismo. Sus diversas matrices teóricas incluyen desde distintas posiciones del marxismo hasta lecturas anticolonialistas, así como una variedad de tendencias

²³ Bringel, Breno y Brasil Jr, Antonio, Introducción al pensamiento crítico brasileño

como el feminismo, el autonomismo, el antirracismo, el nacionalismo, el socialismo y otras.

Al mismo tiempo, es una interpretación orientada hacia la transformación, la igualdad, la justicia y la emancipación. Constituye un compromiso social y político con las luchas sociales, una suerte de síntesis de procesos cognoscitivos colectivos, y expresa un repudio al colonialismo intelectual. Pretende incidir en el rumbo de sus países. Es al mismo tiempo cognitivo y político. El centro de su análisis es la vida de las clases y grupos subalternos. Y, por lo tanto, sus derechos.

En el pensamiento crítico latinoamericano hay una relación entre la interpretación del mundo y la acción política. Se busca entender los problemas sociales al tiempo que se lucha por transformar la realidad estudiada. Por ello, muchos de sus exponentes tienen una inserción en las universidades, pero también en movimientos sociales, en la política institucional, en la asesoría política, en la educación popular o en otros campos de acción.

Es un pensamiento anticapitalista pero también anticolonialista. Puede decirse que para el pensamiento crítico latinoamericano el anticolonialismo es tan importante como el anticapitalismo. En el pensamiento crítico latinoamericano no sólo es importante la explotación del obrero en las fábricas, también tienen relevancia la extracción de las riquezas de los países periféricos hacia los centros o metrópolis, la esclavitud, la cuestión indígena, la negritud, la lucha por la tierra, la coexistencia de distintos estadios de desarrollo. El pensamiento crítico latinoamericano se desarrolla fuera de los centros hegemónicos del pensamiento occidental.

El pensamiento crítico latinoamericano busca mostrar que construir el conocimiento desde el centro, desde el privilegio, desde la masculinidad, desde el poder blanco es distinto que construirlo desde la subalternidad.

Esto último lleva también a otra conclusión: el ejercicio crítico y autocrítico del pensamiento crítico. En otras palabras, su propia revisión sobre la reproducción de patrones del hombre blanco intelectual de occidente a su interior.

La presente investigación mira a Latinoamérica desde el pensamiento crítico latinoamericano. Es una investigación que se realiza desde el compromiso con la transformación social y desde el anticolonialismo. El centro de esta investigación son las clases y grupos subalternos. Aquí se estudia la construcción de los derechos sociales como un proceso de lucha social emancipador y anticolonial, y a partir de la experiencia política, tanto institucional como social, y de la práctica académica, es decir, de la combinación de teoría y praxis.

1.12 Las Epistemologías y Filosofías del Sur

El concepto de Epistemologías del Sur acuñado por Boaventura de Sousa Santos²⁴ alude a la diferencia que hay en la construcción cognoscitiva que existe entre el Norte colonizador enriquecido y el Sur colonizado empobrecido. Metodológicamente es útil en esta investigación porque aquí se estudia la construcción de los derechos sociales en el Sur, y desde el Sur. Simplemente -para poner un ejemplo-, el financiamiento de las políticas sociales es distinto, requiere de una desconexión, de una ruptura con el Norte, que impida o dificulte el flujo o saqueo de los recursos del Sur hacia el Norte. Las construcciones sociales y políticas, la relación partido-movimiento, las composiciones de clase de los movimientos, el discurso social, la agenda de derechos, todo ello, es diferente en el Norte y en el Sur.

Por lo tanto, nos parecen relevantes metodológicamente las Epistemologías del Sur, cuyos elementos principales, expuestos por Boaventura de Sousa Santos, explicamos a continuación.

²⁴ De Sousa Santos Boaventura, Epistemologías del Sur.

Las preocupaciones del Norte no son las mismas preocupaciones del Sur. “Vivir en Europa o en Norteamérica no es lo mismo que vivir en la India o en Bangladesh”. Los diagnósticos dependen mucho de la región del mundo en la que uno viva. Por ejemplo, en el Foro de Davos están preocupados por temas como la crisis financiera, la banca, las empresas, la gobernabilidad, la gobernanza o el terrorismo. Mientras tanto, en el Foro Social Mundial están preocupados por la pobreza, la exclusión, la alimentación, la injusticia o el medio ambiente, nos dice Boaventura.

Hay una forma de ver los problemas del mundo desde el Norte. Pero el problema es que se piensa que los problemas del Norte son los problemas del mundo. Hay un pensamiento hegemónico en el Norte, y una epistemología hegemónica desde el Norte. En el Sur se analiza y se estudia el mundo con los instrumentos científicos contruidos por el Norte. El Norte es el mundo.

En el Sur, en tanto, hay conocimientos ancestrales, costumbres, formas de democracia, composiciones de clase, composiciones étnicas y hasta nacionalidades desconocidas en el Norte, que no son tomadas en cuenta en la construcción del conocimiento con los instrumentos del Norte.

En el Sur hay varias epistemologías. No una, sino varias, de acuerdo con Boaventura. Las epistemologías del Sur no se relacionan sólo con la construcción del conocimiento científico, sino también con los diversos conocimientos, incluidos los conocimientos no científicos (como herbolaria, homeopatía, partería, etc.)

Para las Epistemologías del Sur, hay una desigualdad cognoscitiva y por lo tanto también hay una crítica al modelo cognoscitivo dominante. Se rechaza la idea de que hay un solo conocimiento válido: la ciencia moderna del Norte global.

La comprensión del mundo es mucho más amplia que la comprensión occidental del mundo. Cuando se traduce de las lenguas nacionales a las lenguas occidentales cambian los conceptos.

Las epistemologías del Sur son críticas del pensamiento occidental hegemónico que acompaña al capitalismo, pero también son críticas del pensamiento crítico eurocentrista.

También hay una crisis de la teoría crítica eurocéntrica. El pensamiento crítico del Norte ha construido un conjunto de conceptos: socialismo, comunismo, clase obrera, revolución proletaria, etc. Pero en el Sur se usan otras palabras: comunidad, dignidad, respeto, madre tierra, autonomía, etc. En las epistemologías del Sur son muy importantes conceptos como pueblo y colonialismo.

Las epistemologías del Sur hacen también una crítica general al pensamiento crítico. Hay un estancamiento en la creación teórica. Da la impresión de que el pensamiento crítico se limita a poner los adjetivos y el pensamiento hegemónico occidental pone los sustantivos: democracia-directa; derechos humanos-colectivos; desarrollo-sostenible.

Son sustantivos usados en la guerra fría no para la emancipación, sino para evitar la emancipación. Socialdemocracia, Keynesianismo, Estado de bienestar, son formas de evitar imaginar un futuro postcapitalista, dice Boaventura.

Cuando hablamos del Sur no hablamos de una región, hablamos de una categoría de análisis. Hay un Sur simbólico, no geográfico. Los Barrios latinos de Los Ángeles o los barrios negros de Nueva York, son Sur. Y en el Sur hay un Norte simbólico, que son las oligarquías locales integradas a las grandes corporaciones mundiales.

Quienes han producido cambios progresistas en los tiempos recientes han sido grupos sociales invisibles para la teoría crítica eurocentrista: mujeres, indígenas,

campesinos, gays, desempleados, etc. Algunos no viven en las grandes ciudades como se pensaba siguiendo al pensamiento crítico eurocentrista. No se organizan en partidos y sindicatos.

La transformación del mundo también puede ocurrir por vías, modos, métodos, impensables para Occidente e incluso para las formas eurocéntricas de la transformación social. Y aunque es difícil imaginar el fin del capitalismo, también es difícil imaginar un capitalismo sin fin. Existen oportunidades postcapitalistas, postoccidentales, dice Boaventura, y pone como ejemplo a la Bolivia de principios del siglo XXI.

Para las epistemologías del Sur el colonialismo es tan importante como el capitalismo.

Hay que lidiar con una contradicción: existe una urgencia por cambiar las cosas, pero los cambios tienen que ser de civilización, de largo plazo.

Hay otras historias más allá de Occidente. Hay que buscar formas plurales del conocimiento. Estamos acostumbrados al universalismo teórico. Pero hay una imposibilidad de una teoría general. La idea de una teoría general es una idea de las metrópolis.

En el Norte, la autonomía es del individuo frente a la naturaleza. En el Sur, la autonomía es del individuo como parte de una comunidad autónoma cercana a la naturaleza.

Nuestro estudio sobre la construcción de los derechos sociales en América Latina es una investigación realizada desde el Sur y una crítica a la visión eurocentrista del Norte. Es una forma diferente de ver la construcción de derechos sociales. Una visión que implica una ruptura, una desconexión con la metrópoli, una visión que implica la intervención de otros grupos subalternos, diferentes a la clase obrera,

como las comunidades indígenas y los campesinos; una visión colectiva de la tierra y de los recursos naturales.

Una idea parecida es la que plantea Enrique Dussel con sus Filosofías del Sur.²⁵ Él sugiere que “en toda la periferia (África, Asia y América Latina) comenzaron a surgir movimientos críticos que partían de su propia realidad regional y utilizaban en algunos casos un marxismo renovado como referencia teórica”.²⁶ Entre esas referencias Dussel menciona a la Filosofía de la Liberación y a Frantz Fanon, así como al Ejército Zapatista, los afroamericanos, los hispanos en Estados Unidos, las feministas, los marginales, la clase obrera del capitalismo global y otras.

Así, para Enrique Dussel hay un desmontaje teórico articulado al práctico. El discurso se sitúa dentro del sistema-mundo. La responsabilidad es luchar por el Otro, considerando todas las formas de alteridad: la víctima, la mujer, las generaciones futuras, etcétera.

Dussel habla de aportar nuevas categorías, una narrativa histórica épica que reconstruya la memoria, la esperanza de vida, y la voluntad de vivir.

Para Dussel, las categorías dualistas centro-periferia, desarrollo-subdesarrollo, dependencia-liberación, clases explotadoras-clases explotadas, dominador-dominado, civilización-barbarie, principios universales-incertidumbre, totalidad-exterioridad, “deben ser situadas en niveles concretos de mayor complejidad, articuladas con otras categorías que le sirvan de mediación en un nivel micro”. Pero el propio Dussel es enfático en aclarar: “suponer que no hay dominadores ni dominados, ni centro ni periferia, es caer en un pensamiento reaccionario.”²⁷

²⁵ Dussel, Enrique, *Filosofías del Sur. Descolonización y transmodernidad*, México, Editorial Akal, 2015.

²⁶ Dussel, Enrique, *Op. Cit.*, p. 39

²⁷ Dussel, Enrique, *Op. Cit.*, pp. 43,44

Para Dussel, en América Latina ha llegado el tiempo “de pasar a posiciones de mayor complejidad”. Por eso, aunque la lucha de clases “nunca podrá ser superada”, no es la única lucha, “hay muchas otras (las de la mujer, los ecologistas, las razas discriminadas, las naciones dependientes) y en ciertas coyunturas, otras luchas son más apremiantes y con una significación política mayor”. Pero el proletariado -aclara Dussel- sigue siendo un sujeto colectivo, intersubjetivo, “olvidarse de su existencia es igualmente un grave error”.²⁸ Una cuestión muy relevante para esta investigación, relacionada con esta reflexión, se refiere a las “luchas por el reconocimiento’ de los nuevos derechos”.²⁹

De acuerdo con Enrique Dussel, hay culturas y filosofías ancestrales, previas a la filosofía griega. Sin embargo, la Modernidad occidental negó validez a los relatos filosóficos que se originan en las culturas antiguas del Sur, como las de Mesopotamia, China, India, Persia, Arabia y otras. De ahí que Dussel considere que hay que reconstruir las filosofías del Sur, aún en sus aspectos tradicionales y míticos, los cuales pueden ser abordados hermenéuticamente.³⁰

Ya con más precisión, Dussel afirma que la filosofía del Sur es un consenso de las filosofías del mundo poscolonial, subdesarrollado o explotado. Por su situación epistemológicamente colonial, estas comparten temas ineludibles como: métodos, uso de fuentes, manera del discurso, realidad de la que parten y comunidades a las que se dirigen: comunidad filosófica del sur, comunidad intelectual o popular del mundo poscolonial y en vías de liberación.³¹

Finalmente, Dussel habla del concepto simetría filosófica, que se refiere a la actitud psicológica que deben guardar los filósofos del Sur frente a los filósofos del Norte, considerándolos como iguales. Por lo que debe perderse el falso respeto por un

²⁸ Dussel, Enrique, Op. Cit., p. 44

²⁹ Dussel, Enrique, Op. Cit., p. 43

³⁰ Dussel, Enrique, Op. Cit., p. 93

³¹ Dussel, Enrique, Op. Cit., pp. 94-95

saber con pretensión de universalidad. El filósofo del Sur tiene las mismas herramientas culturales, históricas y filosóficas que sus colegas del Norte. La tarea inmediata de los filósofos del sur es “comenzar por estudiar, debatir, exponer y publicar historias de la filosofía de sus respectivos países, y de todo el continente cultural.”³²

Con las herramientas de la hermenéutica, pueden encontrarse en las filosofías del Sur, fundamentos para identificar las luchas por el reconocimiento de los nuevos derechos sociales, que emergen de comunidades y sujetos del Sur, como las comunidades indígenas campesinas de Bolivia, los estudiantes de México, los desempleados de Argentina, los migrantes latinos de Estados Unidos o los adultos mayores de América Latina.

1.13 Los Ideales tipo de Max Weber

En nuestro trabajo de investigación utilizamos los tipos ideales de Max Weber para construir nuestro Modelo de análisis de políticas sociales y derechos sociales ,y para hacer la periodización histórica de la construcción, deconstrucción y reconstrucción de los derechos sociales en América Latina, entre otros usos.

Se entiende por “tipo ideal” (“*Idealtypus*”, en alemán) una construcción mental que es obtenida a partir de la exageración de determinados elementos de la realidad. Es un concepto o representación situada en la mente del científico social para describir un estado de hechos lógicamente posible, pero que no se encuentra en el mundo real concreto.³³

Para Max Weber el uso de los tipos ideales corresponde a las ciencias sociales, pues el científico social no debe proceder como en las ciencias naturales, intentando

³² Dussel, Enrique, Op. Cit., p. 96

³³ De Donato, Xavier, “El carácter de los tipos ideales weberianos y su relación con las ciencias naturales”, *Diánoia*, volumen LII, número 59 (noviembre 2007), p. 154.

subsumir enunciados de observación a leyes generales, sino que debe dar explicaciones de casos particulares a través de hipótesis que relacionen estos eventos particulares con otros eventos particulares; es decir, el objetivo no es establecer leyes generales, sino explicar el fenómeno particular. “El uso de tipos ideales debe ayudar al científico social en su intento de explicación de estos fenómenos”.³⁴

De acuerdo con Weber, “los tipos ideales no son hipótesis en sí mismos, pero pueden tener una función heurística y ayudar a construir hipótesis”.³⁵ Son conceptos formados por síntesis de varios y difusos eventos individuales más o menos presentes que son organizados de acuerdo con ciertos puntos de vista para formar un constructo conceptual unificado.³⁶

El uso de tipos ideales hace posible comprender fenómenos sociales o históricos concretos a través de la comparación entre el tipo ideal y el fenómeno concreto. Se trata de conceptos que no son realizados de forma exacta o completa en el mundo real. Por eso son conceptos ideales, porque sólo se hallan aproximadamente en la realidad. Son contruidos para hacer explicaciones.³⁷

Así construimos nuestro Modelo de análisis de políticas sociales y derechos sociales, ubicando un conjunto de características más o menos comunes para unificarlas en cuatro tipos ideales. En la realidad, cada uno de nuestros tipos de políticas y derechos son diferentes, ningún caso es exactamente igual al tipo ideal en el que lo agrupamos, pero el tipo ideal nos permite saber a qué tipo se aproxima más cada caso de la vida social real. Cada uno de nuestros cuatro tipos está atravesado por diez indicadores y los casos concretos que analizamos pueden

³⁴ De Donato, Xavier, Op. Cit, p. 155

³⁵ De Donato, Xavier, Op. Cit, p. 155

³⁶ De Donato, Xavier, Op. Cit, p. 156

³⁷ De Donato, Xavier, Op. Cit, p. 156

coincidir en los diez indicadores o en menos indicadores, pero lo ubicamos en aquel tipo con el que presenta más coincidencias.

Xavier de Donato afirma que Max Weber habla de dos nociones de tipo ideal: los llamados tipos individuales y los tipos ideales generales de la sociología.³⁸

En el mismo sentido, Juraj Halas, sostiene que para Weber las ciencias aspiran a un ordenamiento intelectual de la realidad empírica por medio de conceptos. El procesamiento de estos conceptos es necesariamente selectivo. Y todos ellos son el resultado de un proceso de abstracción que separa aquellos aspectos de la realidad considerados relevantes. En ese sentido, para Weber existen dos tipos principales de abstracción: la generalización, la cual se enfoca en las características comunes compartidas por diversos fenómenos y los conjunta en un solo concepto, y la individualización o aislamiento, la cual extrae los aspectos específicos de un fenómeno particular. En tanto la tarea de las ciencias sociales es adquirir conocimiento de la realidad, con su carácter constante y universal de diferenciación cualitativa y singularidad, la abstracción individualizadora es un modo de formación de conceptos ante la infinita multiplicidad de todos los fenómenos. Pero debe tenerse en cuenta también que las ciencias sociales captan aquellos aspectos de los fenómenos que son relevantes con respecto a ciertos valores (*cursivas mías*).³⁹

Esto es relevante, porque los tipos ideales se organizan en torno a ciertos rasgos de la realidad a los que les damos valor. Por ejemplo, para quien esto escribe, la universalidad en la cobertura de los programas sociales es un valor muy importante, y me permite darle relevancia a determinados casos que se presentan en la aplicación de las políticas sociales.

³⁸ De Donato, Xavier, Op. Cit, p. 153

³⁹ Halas, Juraj, "Los tipos ideales de Weber y la Idealización". Stoa, Vol. 11, no. 11, 2020, pp. 139-140. ISSN 2007-1868.

Ahora quiero referirme, finalmente, al trabajo de Fernando Sánchez de Puerta Trujillo, quien analiza las aplicaciones y la utilización práctica de los tipos ideales de Weber.⁴⁰ Al respecto, sistematizaré sus planteamientos en los siguientes párrafos.

El autor nos recuerda el concepto “*Idealtypus*” que Max Weber recupera del historiador alemán Georg Jellinek: “Un tipo ideal se obtiene mediante el realce unilateral de uno o varios puntos de vista y la reunión de una multitud de fenómenos singulares, difusos y discretos, que se presentan en mayor medida en unas partes que en otras o que aparecen de manera esporádica, fenómenos que encajan en aquellos puntos de vista, escogidos unilateralmente, en un cuadro en sí unitario”.

Sánchez de Puerta señala que el tipo ideal es inhallable empíricamente en la realidad. La tarea, entonces, es comprobar en que medida la realidad se acerca o se aleja de ese cuadro ideal. Se trata de un significado puramente ideal, respecto del cual la realidad es medida y comparada a fin de establecer determinados elementos significativos de su contenido empírico. Para Weber, el término ideal debe ser entendido como abstracto, puro, lógico, utópico.

Los tipos ideales tienen utilidad para la formulación de hipótesis. Es más, sirven para señalar una orientación a la formación de hipótesis. El constante cambio de la cultura y la sociedad plantea nuevos problemas y, por lo tanto, la elaboración de nuevos tipos ideales que reelaboran o reemplazan a los viejos tipos ideales.

Existen diferentes clases de tipologías. Hay tipologías simples y tipologías múltiples. Las simples incluyen un solo tipo ideal para un mismo concepto. Por ejemplo, la burocracia de Weber. Las múltiples son aquellas compuestas por dos o más tipos. Por ejemplo, los diferentes modos de producción definidos por Marx.

⁴⁰ Sánchez de Puerta Trujillo, Fernando, “Los tipos ideales en la práctica: significados, construcciones, aplicaciones”. *EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, núm. 11, enero-junio, 2006, pp. 11-32, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, España.

La tipología de nuestro Modelo de análisis de políticas sociales y derechos sociales múltiple.

Ahora bien, en cuanto al procedimiento de elaboración de tipos ideales hay cuatro probabilidades. La primera es elegir una parcela de la realidad social y construir un tipo ideal de ella. Por ejemplo, el trabajo enajenado en Marx. La segunda es aquella que se da a partir de una revisión amplia de casos empíricos respecto a un concepto. (Nuestro Modelo de análisis de políticas sociales y derechos sociales, por ejemplo se da a partir de una revisión de casos empíricos respecto a un concepto). Se estudian las formas reales que ha adquirido el concepto en diferentes partes del mundo y durante distintos períodos de la historia. La tercera es razonar un concepto en forma dialéctica. Por ejemplo, la sociedad de clases en el esquema de Marx versus la sociedad corporativa de Giner. O contrastar lo moderno y lo tradicional, lo rural frente a lo urbano. Y la cuarta es proyectar hacia el futuro un concepto a partir de una tendencia social. Por ejemplo, la burocracia weberiana, que consigna la tendencia hacia la racionalización de la sociedad.

También de estas cuatro probabilidades se puede hacer una tipología múltiple. Así, podemos enumerar y denominar los cuatro procedimientos para la elaboración de tipos ideales: 1) Abstracción simple; 2) Revisión Histórica; 3) Lógica dialéctica y 4) Tendencia social.

Estos cuatro caminos hacia la formación de tipos ideales tienen dos fases en común:

Penúltima fase: es aquella en la que debemos seleccionar las variables o macro-variables (indicadores) que van a dar forma a nuestros tipos ideales. Se pueden asociar varios indicadores en un mismo concepto. El criterio para la selección de indicadores está condicionado por el objetivo de la investigación. Puede vincularse con aspectos económicos, políticos, sociales o espirituales.

Última fase: es aquella en la que se dan valores típicos a los indicadores seleccionados. Se trata de acentuar unilateralmente determinadas características de un concepto. En esta fase tenemos que recurrir al método de intuición comprensiva, también propuesto por Weber. Se deben elegir valores típicos con el criterio de que estos estén relacionados entre sí, para que el tipo o los tipos tengan coherencia interna respecto a dichos valores.

Finalmente, sistematizamos los elementos prácticos que nos permiten responder a la pregunta: ¿Para qué sirven los tipos ideales? Al respecto, se plantean las siguientes respuestas: 1) Permiten el entendimiento de un concepto en el lenguaje académico; 2) Ayudan a comparar la realidad con el concepto para obtener conclusiones nuevas; 3) Son útiles para la formulación de hipótesis; 4) Ayudan a agrupar, seleccionar y sistematizar información, ideas, valores y construcciones teóricas para exponer una visión o concepción de la realidad.

Por mi parte agregaría una respuesta más: los tipos ideales nos ayudan a clarificar y contrastar las distintas problemáticas sociales y las diferentes propuestas de solución de las mismas.

Como hemos dicho antes, en el presente trabajo de investigación, utilizamos los tipos ideales de Weber en varios momentos; especialmente en la elaboración del Modelo de análisis de políticas sociales y derechos sociales. También en la periodización histórica de las etapas de construcción de los derechos sociales en América Latina. En ambos casos se trata de tipos ideales múltiples. Los usamos, como también hemos dicho, para contrastar, para diferenciar. De hecho, aquí usamos los tipos ideales para hacer notar la diferencia entre las distintas respuestas del Estado frente a la cuestión social.

1.14 La Transdisciplina

Uno de los temas más polémicos y de amplio debate relacionado con las ciencias sociales contemporáneas lo constituye el de la perspectiva transdisciplinar, que incide en la construcción de conocimientos y saberes de uso y beneficio social. Para su estudio es indispensable analizar primero los significados de la triada: Disciplina, Multidisciplina e Interdisciplina, para después abordar el análisis de la Transdisciplina.

La Disciplina un espacio del saber científico que incluye un conjunto de conocimientos específicos, además de un plan de enseñanza, metodologías y materias relacionadas con temas concretos de análisis y acción social.⁴¹ Por ello cuando hablamos de disciplina hacemos referencia a un objeto de estudio, a un campo de teorías, categorías y conceptos, a una especialización de acciones, funciones y tareas que hace diferente una disciplina de otras, a una utilización de metodologías para el análisis, la acción y la generación de procesos y construcción de conocimientos en una realidad y en áreas o temáticas delimitadas.⁴²

Una disciplina es una porción o espacio de la comunidad científica que siempre tiene límites de análisis. Por ejemplo, cuando no es suficientemente amplia para dar capacidad de respuesta o para resolver una serie de problemas o situaciones, entonces es necesaria su articulación o vinculación con otras y disciplinas científicas. Por eso podemos identificar a la disciplina como un cuerpo organizado de conocimientos, producto de procesos de investigación; así como de metodologías, procedimientos, aptitudes, habilidades, destrezas y valores que inciden en una profesión.

Por otra parte, la Multidisciplina es una forma de relación disciplinar, fundamentada en un proceso de yuxtaposición de varias disciplinas que tratan un mismo objeto, tema o problema. Tiene como característica un primer nivel de relación de diversas disciplinas para analizar cómo abordar o estudiar un aspecto de la realidad social,

⁴¹ UNESCO, World Social Science Report. París, UNESCO y ISSC.

⁴² Payne, M. Teorías Contemporáneas en Trabajo Social, Barcelona, Paidñós, 1996.

pero manteniendo estas, su autonomía de métodos para su abordaje. La multidisciplinaria, también reconocida como pluridisciplinaria hace referencia al análisis de un objeto de estudio, visto por múltiples disciplinas a la vez, pero cada una manteniendo autonomía en sus campos, perspectivas y metodologías.⁴³ Por ejemplo, podemos ver el tema de la pobreza, visto y desarrollado por disciplinas sociales como el Trabajo Social, la Sociología, Antropología, Psicología, Pedagogía, Derecho, Administración, Economía, Ciencia Política, entre otras, manteniendo estas autonomía, es decir, sus propias visiones, perspectivas, enfoques o procedimiento de análisis.

La Interdisciplina es un proceso de articulación sobre varios elementos disciplinarios: teorías, objeto de estudio, materia, objetivos, conceptos, categorías, metodologías o estrategias.⁴⁴ Por ello, es un segundo nivel de interrelación disciplinar y podemos considerarla como fundamento para el análisis o indagación de un tema o aspecto de la realidad social, pero visto por varias disciplinas, es decir, tiene que ver con lo que de una disciplina se puede aplicar a otra. Siempre se conforma como un tipo de conocimiento reflexionado y aplicado que se produce en un proceso de intercambio de las diversas disciplinas para analizar y actuar sobre un problema determinado, específico, concreto. La interdisciplina tiene relación con el entretreído de lazos entre las disciplinas y con la construcción de significado a partir de un mismo problema. Por ello, una característica importante del proceso interdisciplinar es que en esa relación los campos o métodos propios de una disciplina no se transforman radicalmente, sino que siguen conservando su esencia, tanto su estructura, como sus métodos y enfoques, aunque de esta interrelación sí pueden generarse conocimientos o saberes nuevos, más amplios e integrales, y en algún sentido, es considerada un proceso incipiente para la construcción de campos integrados por más de una disciplina, por ejemplo, la Sociología Jurídica.

⁴³ Barbier, R., La transdisciplinariedad, entre lo vislumbrado. En Revista Visión Docente Con-Ciencia. Año IX, Número 52, México, D.F., 2010.

⁴⁴ Mancipias, A., "Elementos para una didáctica de la transdisciplinariedad y pensamiento complejo". En Documentos de Multiversidad – Mundo Real Edgar Morín, Sonora, 2006.

Para las ciencias sociales tanto la multidisciplina como la interdisciplina son formas de organización disciplinar de mucha relevancia teórico-conceptual y práctica, pero existe una perspectiva que va más allá de ellas, aunque no las niega, sino que las vincula, complementa e integra, misma que conocemos como Transdisciplina, que implica, en un primer momento, una intersección disciplinar, en donde las fronteras de las disciplinas se articulan para formar un macro-campo nuevo de conocimiento y acción social, originario, integrador, transversal, que produce una meta-disciplina. Para ello, el prefijo “trans” se refiere a lo que va más allá de las disciplinas, pero que a la vez las relaciona, las interseca y las articula, por lo que se define a la transdisciplina como una forma de ver, analizar, interpretar e intervenir en la realidad social, como una perspectiva que es ubicada entre, intra, a través y más allá de las disciplinas específicas.⁴⁵

La transdisciplina ubica al ser humano, como el centro de sus reflexiones, desarrollando una concepción integradora, pero humana, social, política y transformadora del conocimiento. Para ello, esta corriente de pensamiento pretende fundar una metodología que aborda la cuestión humana y del conocimiento desde una perspectiva de interconexión en el sentido de “Lo que está tejido junto”,⁴⁶ teniendo siempre presente que una visión totalizadora y completa de lo humano y del conocimiento son imposibles.⁴⁷

Se habla de transdisciplinariedad cuando existe relación íntima entre el ser humano y sus realidades sociales, y cuando los saberes de campos distintos y distantes se integran en una visión de conjunto, que permite analizar y actuar en esas mismas realidades sociales. Por eso la transdisciplinariedad busca más allá de la mera integración o de la mecánica cooperación entre disciplinas, y replantea la cuestión

⁴⁵ Sinay, C. Transdisciplina. Buenos Aires, Asociación Psicoanalítica de Buenos Aires, 1999.

⁴⁶ Morin, E. Introducción al pensamiento complejo, Barcelona, Gedisa, 1990.

⁴⁷ Nicolescu, B., La Transdisciplinariedad. Manifiesto, Madrid, Du Roche, 2008.

de la interconexión de los campos del conocimiento tomando en cuenta los siguientes aspectos:

La transdisciplina ubica el ser humano colectivo como sujeto central, prioritario e indispensable en el proceso de construcción de conocimientos y saberes. Atiende a los conocimientos y saberes como vastos espacios constituidos por referentes teórico-conceptuales, metodológicos, y contextuales sin límites exactos, en permanente cambio, con un beneficio social y una orientación transformadora. Mira el conocimiento científico, pero jamás margina o ignora otro tipo de conocimiento no necesariamente reconocido como científico, como el sensorial, experiencial, artístico, práctico, comunitario o de vida cotidiana; al contrario, siempre busca su conexión: los acerca, los articula, los integra, los fusiona.⁴⁸

La transdisciplinariedad es un término de amplia utilización contemporánea, tendiente a superar las fronteras tradicionales de la organización disciplinaria del conocimiento para analizar la realidad social, y uno de sus grandes fundamentos teórico-políticos y filosóficos lo constituye la Carta de la Transdisciplinariedad (1994), que es el instrumento más reconocido y legitimado que integra los principios fundamentales de la comunidad transdisciplinaria a nivel mundial. Se elaboró en el marco del primer Congreso Mundial de Transdisciplinariedad realizado en el Convento de la Arrábida en Portugal en noviembre de 1994, y constituye un contrato social que plantea que existe un crecimiento exponencial de los saberes sin precedente en la historia de la humanidad, pero que a la vez está aumentando la desigualdad entre aquellos que los poseen y los que carecen de ellos.

La carta plantea un reto sustantivo desde un punto de vista científico, pero también social y político: la democratización de los conocimientos y saberes; que estos sirvan a todos y todas los habitantes del planeta y no sólo a un sector de privilegiados, buscando impedir la ruptura contemporánea entre un saber cada vez

⁴⁸ Nicolescu, B., Op. Cit.

más acumulativo y un ser interior cada vez más empobrecido que incluso, según la carta, puede conducir al ascenso de un nuevo dominio, nuevas y más profundas hegemonías y oscurantismos contemporáneos, cuyas consecuencias en el plano social pueden ser desastrosas.

Entre los postulados más relevantes que destaca la Carta de la Transdisciplinariedad,⁴⁹ podemos encontrar los siguientes:

- 1) La transdisciplina niega tajantemente la reducción del ser humano a una condición unidimensional, en estructuras formales unitarias, mecánicas o ahistóricas; rechaza toda tentativa de reducir la realidad a un solo nivel, regido por una única lógica hegemónica dominante.
- 2) La transdisciplinariedad es complementaria del enfoque disciplinario (inter o multi), no lo niega o lo enfrenta, lo reconoce, pero lo rebasa; hace emerger de la confrontación e intersección de las disciplinas nuevas perspectivas, campos o datos que las articulan entre sí, ofreciendo visiones alternas e inéditas de la naturaleza y de la realidad social. Algo fundamental del pensamiento transdisciplinar es que no busca el dominio de una disciplina sobre otra, no busca tampoco el enfoque enciclopedista de muchas disciplinas, sino la apertura de todas las disciplinas a aquellos saberes en común que las atraviesan y las trascienden. Por ello también es multi referencial y multidimensional.
- 3) La transdisciplinariedad tiene sentido cuando existe un espacio de creación que se genera “a través y más allá” de las disciplinas, y que trasciende el dominio de las ciencias exactas o duras, y las articula no solamente con las ciencias humanas sino también con el arte, la literatura, la poesía y las experiencias colectivas, comunitarias o no científicas. Pero tampoco

⁴⁹ Carta de la Transdisciplinariedad, 1994. En sitio web: <http://www.filosofia.org/cod/c1994tra.htm>

constituye una nueva filosofía, ni una ciencia de las ciencias, ni un campo hegemónico para la construcción de conocimientos.

- 4) La transdisciplina apela a la dignidad del ser humano en el marco del reconocimiento de sus derechos, entre ellos el de doble pertenencia -a una Nación y a la Tierra-. Esto constituye uno de los objetivos de la investigación de esta perspectiva, al vincular lo local con lo planetario.
- 5) La transdisciplinariedad conduce a una actitud abierta hacia lo cotidiano frente a lo científico, porque si bien reconoce, reivindica y prioriza el saber científico, también reconoce como válidos los saberes comunitarios cotidianos, simbólicos, emotivos, o profanos, y ante eso su perspectiva se contrapone a la existencia de un espacio cultural central, principal, hegemónico desde donde se pueda juzgar a las otras culturas. Por eso el espíritu transdisciplinario es transcultural.⁵⁰

De acuerdo con lo anterior, es necesario visualizar la transdisciplina como un enfoque que necesariamente confronta lo dado, lo absoluto, lo instituido, lo directivo, lo vertical, lo centralizado, lo autoritario, que cuestiona el conocimiento disciplinario que declara su neutralidad, su aseptismo, su mera instrumentación. En la transdisciplina hay muchos niveles, diálogos y metodologías, incluso los que van más allá de las fronteras de la misma ciencia.⁵¹

La misma Carta de la Transdisciplinariedad 1994 plantea también la existencia de un puente de articulación con la acción, con la práctica social, con la inserción y actuación en las realidades concretas. Por eso resignifica y acerca el papel de la ciencia con el arte y el saber comunitario, más allá de lo científico, pero sobre todo con la práctica social, a la que le otorga otra perspectiva, una mirada transformadora.

⁵⁰ Ibidem

⁵¹ Nicolescu, B., Op. Cit.

Es una mirada y una acción que se construye en la frontera de las disciplinas, lo que implica el desdibujamiento de los límites disciplinares y la construcción de una visión meta-disciplinar, plural, flexible, que incluye diversos aportes teóricos, conceptuales y metodológicos.

La transdisciplina es un multi-enfoque que permite mirar, entender, interpretar, pero también actuar en la realidad a partir de la intersección de diferentes disciplinas. Es decir, busca desde las ciencias sociales equilibrar, dar la importancia al conocer lo social, pero también al actuar en lo social. Las ciencias sociales contemporáneas deben ser orientadas también a la acción o a la práctica social, nutriéndose de elementos teóricos y metodológicos consistentes y con rigurosidad científica, que permitan que las/los científicos sociales se posicionen como analistas de lo social, pero que simultáneamente sean actores sociales, capaces de acompañar procesos sociales donde se detectan, comprenden y proponen soluciones a problemas y necesidades de la sociedad internacional, nacional, regional y local, siempre en lo colectivo, siempre en conjunto y acompañando a los sujetos sociales protagonistas.

Las finalidades anteriormente mencionadas nos remiten a la construcción de sujetos colectivos dotados de derechos y capacidades de decisión, acción y representación social. En consecuencia, desde esta perspectiva, las ciencias sociales deben contribuir con aportes para lograr sociedades conscientes de sus derechos y de los mecanismos para ejercerlos.

En esta investigación valoramos la visión transdisciplinar en varios sentidos. Para empezar, porque contribuye a la construcción del conocimiento más allá de las fronteras y límites disciplinarios, criticados por su tendencia a fragmentar el conocimiento en compartimientos estancos. También, porque reconoce la existencia de otros saberes, epistemológicamente diferentes de las ciencias. Y finalmente, porque vincula el conocimiento con la acción transformadora.

Es por eso que consideramos relevante la visión transdisciplinar: conocer y actuar en la lucha social por la transformación para lograr el bienestar social colectivo a través del ejercicio de derechos sociales, incluidos en marcos legales pero sobre todo en la práctica cotidiana, frente a otras propuestas que entienden a las ciencias sociales como asépticas, neutrales, lejanas a las realidades concretas, incluso como instrumentos tecnocráticos de reproducción del sistema socio-económico y como mecanismos de control social, dominio y defensa del status quo.

En el tema que nos ocupa en este estudio, se trata de contribuir al conocimiento sobre la construcción de los derechos sociales desde enfoques multidisciplinarios, interdisciplinarios y transdisciplinarios, y al mismo tiempo, a la formación de sujetos sociales que luchan por la transformación social y el bienestar colectivo. No olvidemos que los estudios de Karl Marx no se realizaban desde una única visión disciplinar, sino desde las ciencias sociales en su conjunto; y no se restringían a la interpretación del mundo, sino que buscaban también su transformación.

1.15 La Hermenéutica

La hermenéutica es un campo de la filosofía que se refiere al arte de interpretar textos, bien sean de carácter sagrado, filosófico, jurídico, histórico, político, periodístico o literario. A través de estos procesos hermenéuticos de interpretación se pretende encontrar el verdadero significado de las palabras.

El término hermenéutica deriva del griego (*hermeneutiké tejne*), que significa el 'arte de explicar, traducir, aclarar o interpretar', y la propia palabra hermenéutica se relaciona con el nombre del dios griego Hermes, el dios mensajero con la capacidad de descifrar significados ocultos.⁵² Su objetivo es que la interpretación de este tipo

⁵² Gama, Luis Eduardo. "El método hermenéutico de Hans-Georg Gadamer". En Revista Científica Escritos 29, no. 62 (2021): 17-32, Medellín. "Hermenéutica". En: Significados.com. Disponible en: <https://www.significados.com/hermeneutica/> Consultado: 22 de noviembre de 2022, 00:51 am.

de textos no se realice con base en criterios subjetivos que puedan modificar el significado original de los textos.

En esta investigación acudimos a la hermenéutica porque gran parte de este trabajo consiste en desentrañar el significado de los términos que se utilizan en las reglas de las distintas políticas públicas, así como en leyes y constituciones. También pretendemos encontrar el significado de términos hallados en discursos, noticias, crónicas y textos históricos y teóricos, relacionados con los derechos sociales. Queremos encontrar las palabras que le dan poder a las clases y grupos subalternos o a la sociedad misma frente al Estado y los particulares en su incesante búsqueda de bienestar, de buen vivir, de vida digna.

La hermenéutica tiene sus orígenes en la Antigüedad, cuando diversos pensadores se concentraron en la tarea de interpretar los textos o escrituras sagradas a fin de esclarecer aquello que resultaba ambiguo o poco claro⁵³. Sin embargo, fue en la Edad Moderna cuando los estudios en torno a la hermenéutica tomaron mayor forma tras las contribuciones del filósofo Friedrich Schleiermacher, por lo que es considerado como padre de la hermenéutica.⁵⁴

Friedrich Schleiermacher, teólogo de profesión, elabora una teoría general. Expuso la hermenéutica como un saber práctico que permite la interpretación de los contenidos escritos partiendo de la reconstrucción del contexto del autor, lo que a su vez nos permite colocarnos en su lugar y realizar una mejor comprensión de la información.

Inspirado en Schleiermacher, Guillermo Dilthey desarrolla una hermenéutica filosófica que se propone aportar el fundamento gnoseológico a las ciencias del espíritu, en tanto temática y metódicamente independientes de las ciencias de la naturaleza.

⁵³ Gama, Luis Eduardo, Op. Cit.

⁵⁴ Gama, Luis Eduardo, Op. Cit.

Es Martín Heidegger quien da el paso decisivo hacia una filosofía propiamente hermenéutica, al hacerse cargo del fenómeno de la comprensión como algo más que una forma de conocimiento o un sistema de reglas metodológicas.⁵⁵

Hans Georg Gadamer fue alumno de Heidegger, y al igual que su maestro, no concibe la comprensión como un sistema de reglas orientadas al recto entendimiento de cierto tipo de fenómenos, sino como una reflexión sobre lo que acontece con el ser humano cuando efectivamente comprende.⁵⁶

Gadamer considera que la naturaleza de las ciencias del espíritu se puede entender mejor desde la tradición humanista de la formación que de la idea moderna de la ciencia. En ese sentido su investigación se propone cubrir el dominio de la investigación de la verdad (sobre todo de las ciencias del espíritu, pero no únicamente de ellas), superando el extrañamiento del ser humano respecto del mundo que produce la conciencia metódico-científica.⁵⁷

Se asume con frecuencia, que la filosofía hermenéutica de Hans-Georg Gadamer está construida sobre la base de una poderosa crítica al método de las ciencias naturales que al apropiarse del monopolio de lo que sería un verdadero conocimiento cerraría las puertas a otras formas no científicas de experiencias de la verdad, e identifica tres principios metodológicos elementales que determinarían el ejercicio de un genuino pensar hermenéutico:

⁵⁵ De la Maza, Luis Mariano, "Fundamentos de la filosofía hermenéutica: Heidegger y Gadamer", en Revista: Estudios Teología y Vida, Vol. XLVI (2005), 122 – 138, Instituto de Filosofía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 2005.

⁵⁶ De la Maza, Luis Mariano, Op. Cit.

⁵⁷ De la Maza, Luis Mariano, Op. Cit.

- a) el principio de determinación del topos de la comprensión, que exige poner de manifiesto las relaciones de sentido que nos vinculan con lo que queremos comprender;
- b) el principio de corrección que permite que toda comprensión “mejore” permanentemente tanto nuestra interpretación de las cosas como la auto-descripción que los actores hacen de sus propios actos;
- c) el principio de la sensibilidad para el acontecer que demanda una escucha atenta de todas las posibles relaciones de sentido que configuran los fenómenos, así como de las constantes variaciones y mutaciones de sentido que experimentan.⁵⁸

También Paul Ricoeur será otro pensador de la hermenéutica, que va a enfrentar a la llamada hermenéutica de la sospecha. Señala que el error en la interpretación de los maestros de la sospecha consiste en superponer un elemento energético con carácter ontológico, cuando en realidad es inexistente como tal. Esto se logra por medio de una operación idealista que Ricoeur explica detalladamente en su apartado del “consciente e inconsciente” en el Conflicto de las interpretaciones. Ricoeur niega la necesidad de establecer un método universal o apriorístico hermenéutico, pero tampoco quiere abandonar el método, lo cual derivaría en una hermenéutica siempre circunstancial. La conciencia histórica, carente de método a priori, figurará siempre esbozando la metodocidad desde su haber exterior, por lo que tal vez nunca exista un método acabado.

Son tres los principales sentidos con los que es posible utilizar la palabra “hermenéutica”: el clásico, el metodológico y el ontológico. Respecto del primero, el autor canadiense recuerda que tiene el sentido de un arte de la interpretación de textos, primordialmente jurídicos o religiosos, por lo que reviste una función auxiliar de la ciencia jurídica o de la teología. La segunda forma de entender la hermenéutica es la que corresponde al pensamiento de Wilhem Dilthey (1833-

⁵⁸ De la Maza, Luis Mariano, Op. Cit.

1911), para quien consiste en “una reflexión metodológica sobre la pretensión de verdad y el estatuto científico de las ciencias del espíritu”. En la tercera forma de visualizar la hermenéutica, ésta ya no aparece como un método de comprensión, sino como “una característica esencial de nuestra presencia en el mundo”, de carácter universal y puede decirse que ontológico, y ha sido desarrollada fundamentalmente por Heidegger y algunos de sus seguidores.⁵⁹

Características de la Hermenéutica

- Interpreta un texto más allá de su sentido literal: nos permite comprender el mensaje “oculto” del texto y el discurso del autor, su motivación, su sentido, su deseo, el porqué de su creación.
- Nunca llega a comprensión final o definitiva de un texto: nuestra interpretación de un texto es parcial y relativa porque lo interpretamos desde nuestro horizonte y la comprensión de un texto perteneciente a otro contexto u horizonte a veces se nos dificulta al no poseer todas las herramientas adecuadas para saber con exactitud las razones que lo motivaron.
- Interpreta y reinterpreta: cuando nos enfrentamos a la lectura de un texto vamos con una idea preconcebida y, una vez que lo hemos leído, tenemos una nueva interpretación.
- Descubre el significado de un texto teniendo presente el contexto del autor y su sistema sociocultural.
- Interpreta llevando a cabo un diálogo con el texto que se quiere interpretar: se interroga al propio texto sobre su significado.
- Pone en diálogo los prejuicios del autor y del lector y nos ayuda a comprenderlos.
- Conecta el horizonte/contexto del lector y del autor.
- Es interpretativa, empírica, cualitativa y reflexiva.⁶⁰

⁵⁹ Grondin, Jean, ¿Qué es la Hermeneútica?, Barcelona, Ed. Herder, 2008, p. 179.

⁶⁰ Grondin, Jean, Op. Cit.

La hermenéutica no se puede reducir al seguimiento mecánico de unos pasos, sino que es más bien un arte, una capacidad que vamos desarrollando cuando seguimos el ejemplo de otros intérpretes y cuando los principios arriba mencionados permean nuestra sensibilidad de lectores. Sin embargo, sí es posible indicar un modo de proceder que nos ayude a familiarizarnos con esta práctica. El siguiente esquema puede servir:

- **Pre-comprensión:** Antes de leer un texto tenemos ya alguna idea o sentimiento sobre él, que actúa como “proyecto de interpretación”; luego, una primera lectura del texto nos deja una comprensión inicial y nos lleva a replantear el proyecto y cada nueva relectura modificará la comprensión previa. Es necesario preguntar: ¿Qué idea tenemos del texto antes de leerlo? ¿Qué entendimos del texto en la primera lectura? Al volver a leer, ¿qué nuevas ideas tenemos del texto? Cada pre-comprensión que se haga debe escribirse.
- **Reconocer prejuicios:** En este paso debemos “tener un ojo agudo” y esforzarnos por identificar los prejuicios que surgen en la lectura que hacemos del texto. A medida que vamos identificando los prejuicios, estos nos van revelando algo significativo de nuestras vidas. Pero también es necesario reconocer los prejuicios (o presupuestos) que tuvo el autor al producir el texto. Se trata de aquellas ideas que eran obvias para el autor, pero no para nosotros y que, por eso, hacen que ciertos pasajes del texto nos resulten oscuros. A este respecto es importante responder ¿Cuáles son los prejuicios, nuestros y del autor, que identificamos en el texto? Cada prejuicio que se identifique debe escribirse.
- **Fusión de horizontes y contextos:** Existe una distancia entre el tiempo en que fue escrito el texto y nosotros. En primer lugar, debemos remitirnos a la situación histórica pasada (contexto) en que brotó el texto: ¿Qué datos biográficos podemos investigar del autor? ¿En qué época fue escrito el texto?

¿Cuál es el contexto histórico e ideológico del texto? En segundo lugar, no debemos olvidar nuestro tiempo ni nuestra propia situación histórica y socio-cultural ni el horizonte de significados en el que vivimos, debemos integrar el texto a nuestra época y preguntarnos ¿Qué relación tiene dicho contexto histórico del autor con el nuestro? ¿Qué diferencias hay entre el contexto del texto y el nuestro? Integrar estos dos contextos hace posible un horizonte común más amplio. Cada una de las respuestas a estas preguntas debe escribirse.

- **Oír el texto:** En el cuarto paso debemos experimentar o sentir ese texto en su verdadera alteridad, es decir, tenemos que oírlo con atención para dejarnos decir algo de él. Al oírlo aprendemos algo que no sabíamos y enriquecemos el horizonte de significados de nuestra existencia. ¿Cuáles son esas nuevas ideas que aprendí del texto? ¿Cuál es la idea más significativa del texto? Cada idea debe escribirse.
- **Aplicar el sentido:** El quinto paso que debemos dar para alcanzar una comprensión correcta es el de aplicar en un caso concreto presente de nuestra existencia el sentido que hemos alcanzado del texto. Pues al aplicar ese sentido a una situación particular para hacerla comprensible logramos una prueba de la validez de ese sentido que asegura su vigencia histórica. Es en el acto de aplicar el sentido de un texto donde se logra confirmar su continuidad en el tiempo. Pero además logramos enriquecer ese sentido general del texto en la medida en que la situación concreta en la que lo aplicamos nos revela algo nuevo y diferente que no estaba contenido en el texto. ¿Hay ideas del texto que tengan semejanza con alguna situación vital que yo esté viviendo? ¿Algunas ideas del texto se relacionan con mi modo de ser, de actuar, de pensar? ¿Por qué? Cada idea que surja debe escribirse.
- **Interrogarse:** Finalmente, la comprensión del texto nos debe llevar a cuestionarnos. ¿Qué pregunta tengo para hacerme a partir del texto? ¿Qué

respuesta le doy a esa pregunta con base en el texto mismo? Cada pregunta y respuesta debe escribirse.

En razón de los rasgos esenciales del texto, la hermenéutica textual de Ricoeur se centra en los siguientes aspectos:

1. Sentido autónomo, con relación a la intención del autor.
2. Plurivocidad o sentido abierto, una vez que se rompe el mundo situacional común de la oralidad para entrar en el más amplio universo de las referencias abiertas por el mundo del texto.
3. Actividad del lector, responsable de terminar el texto, obra abierta.
4. Texto y autocomprensión del sujeto, que descubre a través del proceso de lectura un nuevo proyecto de ser-en-el-mundo.

A tenor de ello, comprobamos que Ricoeur practica una hermenéutica en la que el sentido del texto es una conquista del intérprete, quien se comprende comprendiendo.⁶¹

En Ciencias Sociales, el término Hermenéutica se usa para referirse a la interpretación de todo lenguaje imaginable. Es un recurso auxiliar para evitar malentendidos al interpretar un texto, un cuadro, una acción. La hermenéutica es útil si se supone que hay algo que debe ser interpretado y que no está inmediatamente a la vista; si se supone que en un texto, una obra o un suceso hay un significado que no es evidente y que necesita ser descifrado. Pero no se trata tan sólo de leer de nuevo los textos, haciendo caso omiso de las apostillas, exégesis y comentarios posteriores; también hace falta alguna garantía de que la nueva interpretación no traiciona la intención original y, más aún, que es la única interpretación fiel a la intención original. Es decir, es necesario acceder a esa intención mediante una reconstrucción -conjetural, pero bien fundada- del contexto.

⁶¹ Agís Villaverde, Marcelino, Paul Ricoeur: Los Caminos de la Hermenéutica, Mimeo. Universidad de Santiago de Compostela, 2020, p.

En otras palabras, se trata de buscar fuera del texto las condiciones que lo hacían inteligible. Es una paradoja: entender “mejor” significa entender algo distinto.⁶²

La hermenéutica busca establecer el significado correcto, es decir, ofrecer una interpretación objetiva y cierta del texto. Porque siempre se trata de un hecho singular, único, cuyo significado es también único y no permite una verificación experimental, estadística, ni siquiera analógica o comparativa. En eso estriba la dificultad pero en eso está también el mérito posible del método hermenéutico: en establecer un criterio de validez que garantice una comprensión objetiva de los hechos singulares. Por supuesto, hay pautas, regularidades y similitudes en los acontecimientos históricos, como hay géneros literarios y estilos en los textos, pero cada texto y cada hecho es, en estricto sentido, único e irrepetible.⁶³

Comprender un hecho social quiere decir reconstruirlo como obra humana, con un significado único; quiere decir penetrar en los motivos, deseos, temores, en el universo intelectual y moral de los seres humanos en esa situación. Comprender quiere decir también trascender ese conocimiento superficial, inmediato, que proporciona la exterioridad de los sucesos, e ir más allá de lo ya sabido de antemano⁶⁴.

En este estudio, la hermenéutica es una herramienta indispensable para lograr los objetivos de la investigación planteada. Se trata de desentrañar y comprender el contenido y significado de textos administrativos, jurídicos, políticos, históricos y hemerográficos, así como de elaboraciones teóricas, en su relación y vínculo con la construcción de los derechos sociales. A través de la hermenéutica rastreamos y encontramos los elementos simbólicos que expresan los procesos de construcción de derechos sociales en América Latina.

⁶² Escalante Gonzalbo, Fernando, *Hermenéutica y ciencias sociales*, en *Diccionario Latinoamericano de Ciencias Sociales*, Buenos Aires: Paidós, 2002.

⁶³ Escalante Gonzalbo, Fernando, *Op. Cit.*

⁶⁴ Escalante Gonzalbo, Fernando, *Op. Cit.*

En nuestra tarea de interpretación contamos, entre otros, con los siguientes elementos:

- Un conjunto de términos concebidos en contextos histórico sociales determinados, tales como: políticas públicas, políticas sociales, derechos sociales, derechos humanos, exigibilidad, Derecho, Estado, sociedad, sociedad civil, clases y grupos subalternos, necesidades, bienestar, buen vivir, dignidad humana, periferia, desigualdad, desventaja, pobreza, exclusión, vulnerabilidad, marginación, discriminación y muchos otros.
- Ubicación de los términos a los que damos la mayor fuerza valorativa; derechos sociales, por ejemplo.
- Asignación de significado a dichos términos.
- Análisis de contextos históricos diferentes para la identificación de términos equivalentes.
- Búsqueda exhaustiva de los términos que usamos, y sus equivalentes en otros contextos históricos, en los textos que analizamos.
- Contrastación de los términos utilizados y buscados con las realidades o estructuras sociales concretas a las que pretenden aludir.
- Búsqueda de significado de términos usados en textos contemporáneos y extemporáneos por diversos autores para referirse a temas relacionados con los derechos sociales.

1.16 La Vigilancia Epistemológica

Pierre Bourdieu, junto con Jean-Claude Chamboredon y Jean-Claude Passeron nos recuerdan en la obra *El oficio de sociólogo. Presupuestos Epistemológicos* la importancia de “concretar en preceptos prácticos el principio de vigilancia epistemológica” en la labor científica.⁶⁵ Los autores señalan que “es necesario

⁶⁵ Bourdieu, Pierre, Chamboredon, Jean-Claude, Passeron, Jean-Claude, *El oficio de sociólogo. Presupuestos Epistemológicos*, México, Siglo XXI editores, 2008, pp. 13-60.

someter las operaciones de la práctica sociológica a la polémica de la razón epistemológica, para definir, y si es posible inculcar, una actitud de vigilancia que encuentre en el completo conocimiento del error y de los mecanismos que lo engendran uno de los medios para superarlo”.⁶⁶

En su obra señalan que “la epistemología se diferencia de una metodología abstracta en su esfuerzo por captar la lógica del error para construir la lógica del descubrimiento de la verdad como polémica contra el error y como esfuerzo para someter las verdades próximas a la ciencia y los métodos que utiliza a una rectificación metódica y permanente”.⁶⁷ Una actitud de vigilancia epistemológica, dicen los autores, impone nuevas exigencias de rigor académico.

Como parte de su exposición, los autores expresan en alguna parte de su texto inicial una cuestión central que nos interesa: “El sociólogo que comulga con su objeto no está nunca exento de ceder a la complacencia cómplice de las expectativas escatológicas que el público intelectual tiende a transferir hoy sobre las <<ciencias humanas>>, y que sería mucho mejor llamar ciencias del hombre. En tanto acepta determinar su objeto y las funciones de su discurso de acuerdo con los requerimientos de su público ... el sociólogo se vuelve profeta (...) Si, como dice Bachelard, <<todo químico debe luchar contra el alquimista que tiene dentro>>, todo sociólogo debe ahogar en sí mismo el profeta social que el público le pide encarnar”.⁶⁸ La falsa profundidad de una explicación sólo proporciona satisfacciones afectivas psicológicas al sociólogo. La sociología tiende a mantener con el público una relación opaca que encuentra su lógica en “la relación entre el autor exitoso y su público, entre el profeta y su auditorio, porque a menudo se le asigna la tarea de responder a las interrogantes últimas sobre el porvenir de la civilización”.

⁶⁶ Bourdieu, Pierre, et al, Op. Cit., p. 18

⁶⁷ Bourdieu, Pierre, et al, Op. Cit.

⁶⁸ Bourdieu, Pierre, et al, Op. Cit., p. 47

Por eso consideramos que la vigilancia epistemológica es indispensable en esta investigación, toda vez que quien esto escribe ha estado vinculado con la aplicación concreta de diversas políticas sociales y con la militancia política en una de las fuerzas gobernantes de los países objeto de estudio. A continuación, relataremos algunos de los elementos que dichos investigadores enfatizan y que son relevantes para la elaboración del presente trabajo.

Para empezar, los autores señalan que “el hecho se conquista contra la ilusión del saber inmediato”. Y precisamente es en el caso de las ciencias sociales en el que “la separación entre la opinión común y el discurso científico es más impreciso que en otros casos”. Por eso advierten que “la familiaridad con el universo social constituye el obstáculo epistemológico por excelencia para el sociólogo”.⁶⁹ El universo social próximo ocurre en una escala menor y su conocimiento inmediato transfiere al nivel de la sociedad global o mundial observaciones o enunciados válidos sólo en el nivel de grupos pequeños. En nuestro caso, tenemos “familiaridad con el universo social” inmediato.

El investigador establece una relación social con su objeto de estudio. Por eso, debe hacerse el análisis de las condiciones en las que se producen las obras sociales. Las relaciones sociales tienen más realidad que los sujetos que se relacionan. Por eso, el acto de descubrir “debe romper las relaciones más aparentes, por ser las más familiares”.⁷⁰

Comenzamos con la crítica del lenguaje común, pues “las palabras comunes constituyen el principal vehículo de las representaciones comunes de la sociedad”.⁷¹ Debemos apartarnos de los prejuicios que nos incitan a creer que los hechos están de acuerdo con ciertas imágenes que afloran en nuestra lengua. Hay que someter a una crítica metodológica al lenguaje común porque es el primer “instrumento de

⁶⁹ Bourdieu, Pierre, et al, Op. Cit., p. 31

⁷⁰ Bourdieu, Pierre, et al, Op. Cit., p. 33

⁷¹ Bourdieu, Pierre, et al, Op. Cit., p. 32

la constitución del mundo de los objetos”, es decir, disipar el halo semántico que rodea a las palabras más comunes. El vocabulario común efectúa preconstituciones inconscientes e incontroladas que se reflejan en el discurso sociológico. De ahí que haya que evitar tomar por datos objetos preconstituidos por la lengua común. Hay esquemas de interpretación, tomados a menudo del orden físico o biológico, que con el pretexto de la metáfora, pueden transmitir una filosofía inadecuada de la vida social.

Existe una técnica de ruptura, que es la crítica lógica de la sociología espontánea. Sin embargo -dicen los autores-, las precauciones contra la contaminación de la sociología por la sociología espontánea no son más que “exorcismos verbales” si no se acompañan de un esfuerzo por proporcionar a la vigilancia epistemológica las armas indispensables para evitar el contagio de las nociones por las prenociones. Hay que tener precaución con las prenociones, pues estas se presentan bajo las apariencias de una elaboración científica. Cuando se presentan ocultas las prenociones pueden abrirse camino en el discurso sociológico.

Recuperando a Durkheim, los autores citados nos recuerdan así que “la ciencia se constituye construyendo su objeto contra el sentido común”, pues “nada se opone más a las evidencias del sentido común que la diferencia entre <<objeto real>>, preconstituido por la percepción, y objeto científico, como sistema de relaciones expresamente construido”.⁷² De ahí la conclusión que afirma: el sentido común es necesariamente falso.

La ciencia se constituye construyendo su objeto contra el sentido común. El objetivo científico se opone a las evidencias del “objeto real”. La construcción de denominaciones específicas constituye nuevos objetos; esa construcción es un indicio de ruptura epistemológica con los objetos preconstituidos de la sociología espontánea. Un objeto de investigación no puede ser destruido y construido sino en

⁷² Bourdieu, Pierre, et al, Op. Cit., p. 58

función de una problemática teórica. Sin teoría no es posible ajustar ningún instrumento ni interpretar una sola lectura. El hecho científico se conquista, se construye, se comprueba (Bachelard). Por eso, “la enseñanza de la investigación es enseñanza de invención”.

El científico se expone siempre a hallar en las evidencias del sentido común residuos de teorías anteriores que la ciencia ya ha abandonado. Corre el riesgo de retomar del fondo de conocimientos comunes, para volcarlos en la ciencia teórica, elementos que ésta ya había depositado en aquellos. Hay esquemas científicos ya vulgarizados.

En tanto que la tarea de construir conocimiento supone un esfuerzo de invención, el progreso teórico implica un enfrentamiento crítico con los fundamentos de la teoría vigente. La teoría no es el común denominador de todas las teorías del pasado. La historia de la ciencia es siempre discontinua. La ciencia solo puede progresar cuestionando los principios mismos de sus propias construcciones. La idea de sumar todas la teorías anteriores pretende remitir al imperativo de la acumulación y por ende al imperativo de la conciliación de los contrarios. Es una concepción escolástica medieval. Pero la verdadera acumulación supone rupturas.

Las teorías se superan unas a otras, no se suman, no se acumulan, hay un proceso incesante de ruptura y superación de las teorías. Una vez abandonada una teoría que unía los elementos del universo social, los hechos vuelven a su estado de datos pulverizados de donde esa teoría los había sacado y de donde otra teoría no podrá sacarlos más que confiriéndoles otro sentido.

Bachelard niega a la ciencia la seguridad del saber definitivo. El conocimiento está en constante construcción. Por eso no se pueden transformar los preceptos del método en recetas de cocina. Se debe proscribir la comodidad de una aplicación automática de métodos probados. Toda operación debe repensarse a sí misma. Hay que aplicar el método no tanto a la ciencia hecha, sino a la ciencia que se está

haciendo. De ahí que el uso de la forma aproximativa sea perfectamente legítimo. Y desde luego, no puede avalarse la insostenible exigencia de una teoría universal. No hay verdades de principio, sino principio de investigación de verdades. El acto de descubrir la verdad es un acto de creación inventiva de la teoría y de la ciencia.

En nuestro trabajo de investigación buscamos establecer distancia con el objeto de estudio, para impedir que la familiaridad o los lazos afectivos afecten la objetividad de la investigación. Por otra parte, nos apoyamos en teorías y concepciones del mundo sin pensar que son verdades absolutas y acabadas. Finalmente, trabajamos para buscar aportar nuevos elementos metodológicos y teóricos.

CAPÍTULO DOS. LOS DERECHOS SOCIALES

2.1 El Derecho y los derechos

El sistema jurídico formal, es decir, el Derecho, está instituido para la conservación del orden, la obediencia de las normas y el uso de la fuerza coactiva para garantizar su cumplimiento. Tiende, por tanto, a rechazar el cambio social y, más aún, su propia transformación. Es refractario a los impulsos renovadores externos al sistema. Es proclive, en cambio, a la repetición y la tradición. Como dice Eduardo Novoa, “el Derecho tiende a conservar formas que, en su mayor parte, se originan en los siglos XVIII y XIX, cuando no en el Derecho de la Antigua Roma, con lo que se manifiesta enteramente incapaz de adecuarse eficientemente a las aspiraciones normativas de la sociedad actual”.⁷³

El Derecho (así, con D mayúscula) aparece en el imaginario social como emblema de orden y legitimidad; como sistema totalizador de la ley y el deber. El Derecho es lo debido, lo autorizado. Es la guía de la conducta. Es también la fuerza y el castigo. El Derecho es el todo. Es un sistema superior y exterior. Está arriba y es impuesto. Impide la inestabilidad y el caos. Abarca con sus reglas todo lo social. Es el punto de referencia para determinar si una conducta es correcta o no. Y posee la fuerza legítima para imponerse. La idea del Derecho alude por lo menos a cuatro conceptos: el orden, el sistema, la legitimidad y la fuerza.

Hans Kelsen afirma que “si comparamos entre sí los objetos que, en los más variados pueblos, y en los más distintos tiempos, fueron designados como ‘derecho’,

⁷³ Novoa, Eduardo, *El Derecho como obstáculo al cambio social*, México, Editorial Siglo XXI, novena edición, 1988, p.15

resulta por de pronto, que todos aparecen como ordenamientos de la conducta humana”⁷⁴, es decir, como un orden.

De la misma forma advierte: “La conducta que corresponde a la norma, tiene un valor positivo; la conducta que contradice la norma, tiene un valor negativo. La norma considerada objetivamente válida funciona como patrón valorativo del comportamiento fáctico”⁷⁵. En otras palabras, la conducta legítima es aquella que corresponde, que se ajusta a la norma.

Asimismo, explica: “Un orden normativo que regula el comportamiento humano en cuanto está en relación inmediata o mediata con otros hombres, constituye un sistema social”.⁷⁶ “El orden jurídico es un sistema social”.⁷⁷

Pero lo más relevante es aquello que Kelsen refiere sobre el uso de la fuerza: “los sistemas sociales designados como ‘derecho’ son órdenes coactivos de la conducta humana. Ordenan una determinada conducta humana, en cuanto enlazan a la conducta contrapuesta un acto coactivo, dirigido contra el hombre que así actúa”.⁷⁸ “Paulatinamente se va estableciendo el principio de que todo recurso a la fuerza física está prohibido ... Entonces el orden jurídico determina de manera exhaustiva las condiciones bajo las cuales ciertos individuos deben ejercer la coacción física ... Aparece así el monopolio de la coacción por la comunidad jurídica”.⁷⁹ “El derecho es un orden jurídico de la coacción, y en cuanto orden coactivo y conforme a su evolución, un sistema de seguridad y un orden de paz.”⁸⁰

⁷⁴ Kelsen, Hans, Teoría Pura del Derecho, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, pp. 29,30

⁷⁵ Kelsen, Hans, Op. Cit.

⁷⁶ Kelsen, Hans, Op. Cit., p. 38

⁷⁷ Kelsen, Hans, Op. Cit., p. 46

⁷⁸ Kelsen, Hans, Op. Cit., p. 47

⁷⁹ Kelsen, Hans, Op. Cit., p. 50

⁸⁰ Kelsen, Hans, Op. Cit., p. 51

(Asociamos el término Derecho con los conceptos de orden, sistema, legitimidad y fuerza. Y estos deben correlacionarse con las tradicionales características que se asignan al Derecho: heterónomo, obligatorio, coercible y bilateral, características, algunas de ellas, sobre las que volveremos cuando más adelante hablemos de las responsabilidades sociales del Estado).

Hasta aquí, cuando Kelsen habla de “derecho” se refiere a lo que nosotros denominamos en este capítulo como “Derecho”, con D mayúscula.

En cambio, la noción de los derechos (así, con minúsculas y en plural) aparece en el imaginario social, en el discurso político y en el lenguaje de instituciones y organizaciones de la sociedad, de otra forma. Mientras el Derecho es exterior a personas y comunidades; los derechos pertenecen a personas y comunidades. El Derecho es del Estado; los derechos son de la sociedad. El Derecho se impone desde arriba; los derechos se conquistan desde abajo. Más aún: el Derecho es el poder y los derechos representan el contra-poder. El Derecho es la hegemonía y los derechos la contrahegemonía. Retomando palabras de Moscovici, podemos afirmar que el Derecho es una representación social hegemónica y los derechos son una representación social emancipada.

Además, lo que es más importante aún para el tema que nos ocupa, el lenguaje de los derechos implica apropiación cultural y social de lo que las comunidades consideran que les debe pertenecer o, de plano, les pertenece. Cuando alguien dice “tengo derecho a” está diciendo “eso me pertenece”, “eso me corresponde”. El lenguaje categorial de los derechos representa una disputa que las personas sostienen entre sí, con el Estado o con el mercado.

Los derechos son el poder que las personas tienen para obligar al Estado a poner en juego la fuerza coactiva de sus instituciones políticas para que se respete o entregue lo que les corresponde. En el lenguaje categorial colectivo los derechos sirven a la sociedad, a la gente, al individuo, a la colectividad. Los derechos tienen

la función de obligar al Estado a garantizar algo, a cumplir algo, interviniendo o dejando de intervenir.

Los derechos forman parte del Derecho, en efecto, están integrados al gran sistema de normas que deben ser cumplidas, ejecutadas u obedecidas forzosamente. El Derecho es el todo y los derechos son partes de una parte. Cuando hablamos de derechos nos referimos a los derechos subjetivos, es decir, al poder jurídico que corresponde a las personas y no al Estado (El Estado tiene atribuciones, no derechos). Es más, es el poder jurídico de las personas para reclamar, exigir, obligar al Estado. Los derechos están dentro del Derecho, cierto, pero también frente al Derecho.

En el siglo XVIII, los nacientes propietarios privados de la tierra y los medios de producción reivindicaron la propiedad privada como un derecho y exigieron al Estado respeto, no intervención y protección de la misma. La apropiación de un pedazo de tierra la identificaron como un derecho. Clavaron una estaca en la tierra y dijeron “esto me pertenece, es mi derecho”.

En el lenguaje categorial de los propietarios, el término derechos se utilizó para darle garantía a la propiedad. Incluso en la terminología del nuevo Derecho Civil se utilizaron los términos derechos reales y derechos personales.

Más tarde, hacia principios del siglo XX, el lenguaje de los derechos pasó del universo de los propietarios al de los desposeídos, de las clases dominantes a las clases y grupos sociales subalternos; del ámbito individual al colectivo. Se instaló en la lucha social por la distribución-redistribución de la riqueza.

El potente desarrollo de las fuerzas productivas, en contradicción con la miseria de la gran mayoría de la población y el avance moral e intelectual de la sociedad, dieron lugar a la construcción social de un umbral de dignidad aceptado y legitimado socialmente, cuya búsqueda se expresó en el lenguaje de los derechos sociales.

La tierra, considerada como objeto del derecho privado de los propietarios individuales, comenzó a ser vista también como derecho colectivo. El trabajo, de ser un contrato privado entre particulares, pasó a ser reivindicado como derecho social. La educación, entendida como privilegio inherente a las clases altas, empezó a verse como un derecho de todos los integrantes del cuerpo social.

A lo largo del siglo XX, el lenguaje de los derechos se identificó fuertemente con los procesos colectivos de apropiación social y cultural de las clases subalternas sobre determinados bienes y satisfactores.

Esta diferenciación entre Derecho y derechos puede advertirse, aunque no con el lenguaje explícito que aquí usamos, en las palabras de Rodrigo García Schwarz, quien señala lo siguiente: “las instituciones jurídicas pueden ser instrumentos de opresión social si se apartan de la democracia, pero también ... con la democracia participativa y con la fortaleza de la ciudadanía, el derecho es una institución colectiva de liberación”.⁸¹ El mismo autor agrega que “tradicionalmente, el derecho se revela, sobre todo, como un mecanismo de mantenimiento del statu quo, resguardando los intereses de los más ‘fuertes’, pero también puede operar frente al embate social, como instrumento al servicio de los sujetos más débiles o ‘necesitados’. Si las instituciones jurídicas pueden ser instrumentos de opresión social (y las más de las veces, efectivamente lo son), también es cierto que, con la democracia y con la fortaleza de la ciudadanía, el derecho puede ser una potencial institución colectiva de liberación”.⁸² La primera acepción del término derecho usado por García Schwarz corresponde a lo que aquí llamamos Derecho. Y la segunda, a lo que denominamos derechos.

⁸¹ García Schwarz, Rodrigo, Los derechos sociales como derechos humanos fundamentales. Su imprescindibilidad y sus garantías, Miguel Ángel Porrúa editor, México, 2011, p. 8

⁸² García Schwarz, Rodrigo, Op. Cit., pp. 52,53

El Derecho es un sistema que representa un orden totalizador. Es el sistema que puede usar legítimamente la fuerza para imponer ese orden. Cuatro términos caracterizan al Derecho: sistema, orden, fuerza y legitimidad. Se identifica por ello con el poder coactivo permitido exclusivamente al Estado. Los derechos, en contraste, representan el poder de las personas, de los gobernados, particularmente el poder que tienen para obligar al Estado a realizar o dejar de realizar una acción. Son el poder jurídico de las personas para reclamar, exigir u obligar al Estado. Por eso los derechos se identifican con la sociedad. Ciertamente, los derechos forman parte del Derecho, están integrados al gran sistema de normas que deben ser cumplidas, ejecutadas u obedecidas forzosamente. Pero mientras el Derecho se impone desde arriba como un todo; los derechos se conquistan desde abajo a partir de luchas y exigencias específicas de individuos y comunidades. El Derecho representa el poder y los derechos representan contra-poderes. En ambos casos, con legitimidad para su cumplimiento forzoso. Por eso decimos que los derechos están dentro del Derecho, pero también frente al Derecho.

2.2 Los derechos sociales: entre la emancipación política y la emancipación humana

Al hablar de los fines del Trabajo Social, Carlos Montaña explica la diferencia entre emancipación política y emancipación humana en Marx. No es interés de esta investigación estudiar los fines de esta profesión. Sin embargo, en su exposición, Montaña da pie a un debate sobre la ubicación de los derechos sociales en dicha diferencia, pues para él forman parte de la emancipación política. Esto nos conduce a cuestionarnos sobre la naturaleza de los derechos sociales cuando hablamos de la transformación en América Latina: ¿Son ya los derechos sociales una expresión de la emancipación humana? ¿O son una variante más de la sola emancipación política?

Montaña afirma: “Es preciso diferenciar por lo menos dos niveles de emancipación, Marx va a tratar dos planos de la emancipación, como emancipación política y como emancipación humana. La emancipación política para Marx es aquella que en el

interior de las sociedades capitalistas, sin la necesidad de una transformación del orden social, puede realizar y puede contener conquistas en relación a derechos civiles, a derechos políticos, a derechos laborales y sociales, el desarrollo de la ciudadanía, de la democracia, de la libertad, de una libertad, claro, controlada, de una libertad formal no despreciable, pero formal; todo esto puede y está efectivamente como campo de emancipación política dentro del orden social vigente, dentro del orden capitalista. Y la emancipación humana, Marx va a tratarla como aquella que exige la superación del orden social, en tanto modo de producción capitalista, en tanto el capitalismo es estructuralmente desigual, hay explotados y explotadores, dominados y dominadores, y esto es estructural. Humanizar el capitalismo es una falsa idea, de que se puede dentro del capitalismo superar estas contradicciones, no es posible en el capitalismo eliminar la explotación, no es posible en el capitalismo eliminar la alienación, no es posible en el capitalismo eliminar la dominación, la desigualdad social es estructural al capitalismo. La emancipación humana, la emancipación, la constitución de una sociedad de hombres verdaderamente -hombres y mujeres- verdaderamente libres, verdaderamente emancipados sin desigualdad social exige por lo tanto la superación del orden social, exige la eliminación de aquello que es constitutivo a la sociedad capitalista, la explotación, la dominación”.

Montaño nos recuerda así que para Marx la emancipación humana supone la superación del orden social capitalista, es decir, de la propiedad privada de los medios de producción, de las relaciones de explotación, del trabajo alienado, de la dominación de unas personas sobre otras. Sin embargo, aún antes, todavía en el marco del capitalismo, hay una emancipación política, no es la emancipación que extingue o desaparece el orden social de explotación y alienación, pero sí es una emancipación que logra ciertos derechos, ciertas libertades. Esta clasificación entre emancipación humana y emancipación política, como hemos dicho, es sumamente útil para comprender qué son los derechos sociales, cuál es su naturaleza, su esencia ontológica y qué papel que juegan en la emancipación de la humanidad,

horizonte teleológico de la transformación social en América Latina cuando se habla de vida digna.

Continuamos con la exposición de Montaña: “En este sentido (ininteligible) emancipación política es el presupuesto para la emancipación humana, no hay emancipación humana sin previa emancipación política. No obstante, la emancipación política no es suficiente para garantizar la emancipación humana, es decir, la emancipación humana no es el resultado mecánico y directo de la emancipación política; se pueden conquistar niveles de emancipación política reforzando y reproduciendo el orden social, sin necesariamente significar un camino inmediato para la mecánica e inmediata emancipación humana.”

Una vez establecida la distinción entre emancipación política y emancipación humana, Carlos Montaña explica por qué la profesión del Trabajo Social puede inscribirse dentro de la emancipación política, pero no dentro de la emancipación humana; explica por qué la profesión del Trabajo Social (y cualquier otra profesión) no constituye un instrumento de liberación de toda una formación económico-social como es el capitalismo. Critica a quienes piensan que el ejercicio de la práctica profesional del Trabajo Social puede llevar a la plena emancipación humana. Señala que dentro del Trabajo Social hay concepciones distintas, entre las que se encuentra incluso una visión acorde a la simple reproducción del sistema. Sin embargo, también admite que la emancipación humana puede ser un horizonte ético, si no práctico, sí ético, de la profesión del Trabajo Social. Y explica, desde su modo de ver las cosas, que para conquistar la emancipación humana, hay un paso previo: la emancipación política.

“Si tenemos en cuenta estos dos niveles de emancipación, política y humana, podemos pensar los horizontes de la práctica profesional. En primer lugar, en la práctica profesional nosotros tenemos como horizonte teórico práctico la emancipación política, no es que ella sea el resultado directo tampoco de nuestra intervención, que nosotros inmediatamente a través de nuestra práctica profesional

generamos emancipación política, pero estamos trabajando en torno de las cuestiones que hacen referencia de la emancipación política. Nosotros trabajamos en torno de derechos humanos, trabajamos en torno de derechos sociales, trabajamos en torno de la democracia, de la libertad, trabajamos en torno de mejores condiciones de vida, trabajamos en torno de derechos laborales, trabajamos en torno de la constitución de la ciudadanía, de la democracia, etc. ... Nuestra práctica profesional se desarrolla en el espacio de la emancipación política y no de la emancipación humana, no obstante, podemos a partir de nuestras orientaciones y no de una condición natural de nuestra profesión, podemos o no orientar nuestra práctica profesional con relación a una emancipación humana. Quiero decirlo nuevamente, nuestra práctica profesional tiene como horizonte no inmediato pero como horizonte práctico, político, la emancipación política, pero puede tener como horizonte ético, teórico, ideológico, la emancipación humana (...) el compromiso del servicio social con la emancipación política en el horizonte práctico político y con la emancipación humana en el horizonte ético e ideológico, es el resultado de una opción y no de un proceso natural de la profesión ... el horizonte práctico de intervención de la profesión es la emancipación política, en torno de donde, en donde, nuestras intervenciones, nuestra práctica profesional se desarrolla, no que mecánicamente nuestra práctica profesional genere emancipación política, pero es en ese espacio de tensión y de contradicción que se desarrolla nuestra práctica profesional. Y, por lo tanto, no generamos transformación social, estamos en un espacio de contradicción, que en la mejor de las hipótesis trabaja en el ámbito de la emancipación política, lo que es muy importante”⁸³

Aquí es donde lo dicho por Montañó cobra interés para nuestra investigación. Carlos Montañó mete en el mismo saco de la emancipación política, no sólo la práctica del Trabajo Social, sino a los derechos sociales. Incorpora en la misma clasificación a los derechos políticos, de los que habla Marx cuando se refiere a la emancipación

⁸³ Montañó, Carlos, Trabajo Social: teoría, práctica y emancipación. Referencia videográfica: CATS PBA. 15 de mayo de 2013. Recuperado de <https://youtu.be/2Xwr7dn655A>

política, y a los derechos sociales, los cuales tienen como contenido los aspectos relacionados con las cuestiones económicas y sociales que Marx aborda en un horizonte distinto. No debemos dejar de ver, como haremos más adelante, que para mediados del siglo XIX los derechos humanos se constreñían a derechos civiles y políticos, y no alcanzaban aún a los de contenido social y económico. Pero es importante la dualidad que asigna Montaña al Trabajo Social en torno al tema de la emancipación: ubica a la profesión en el marco de la emancipación política, pero también afirma que desde ella se puede tener como horizonte ético e ideológico la emancipación humana. Esto último es relevante para nuestra investigación porque los derechos sociales podrían ubicarse también en una dualidad similar.

La distinción que hace Carlos Montaña, basándose en Marx, la utiliza para referirse a la naturaleza de la profesión del Trabajo Social, lo cual no es tema de este estudio, como hemos dicho. Pero esa distinción sirve para estudiar también la naturaleza de los derechos sociales. De hecho, Montaña ya menciona la relación entre Trabajo Social y derechos sociales. Los derechos sociales son objeto de la práctica profesional del Trabajo Social y forman parte del conjunto de elementos que Montaña observa como característicos de la emancipación política: “trabajamos en torno de derechos humanos, trabajamos en torno de derechos sociales, trabajamos en torno de la democracia, de la libertad, trabajamos en torno de mejores condiciones de vida, trabajamos en torno de derechos laborales, trabajamos en torno de la constitución de la ciudadanía”. Montaña sugiere que los derechos sociales se ubican en el campo de la emancipación política.

Sin embargo, considero que esto es discutible. Si bien los derechos sociales no implican, en principio, la desaparición del orden social capitalista, sí se articulan alrededor de la aspiración colectiva a una vida digna que necesariamente termina cuestionando la lógica de la ganancia insaciable del capital que constituye la esencia de dicho orden social. A diferencia de otro tipo de derechos como los de libre expresión, voto o credo, que son típicamente políticos, los derechos sociales sí tocan la estructura económico social. Podemos decir que, en efecto, los derechos

sociales no necesariamente expresan una emancipación humana, toda vez que pueden comenzar a ser reconocidos en una formación económico social capitalista. Pero la lucha por su cumplimiento pleno puede llevar a cuestionar la raíz de esa formación económico social. Podría decirse que surgen en el marco de la emancipación política, llegan a ser fronterizos entre la emancipación política y la emancipación humana y se realizan plenamente en la emancipación humana.

Veamos, sin embargo, antes de concluir, lo dicho por Marx respecto a la diferencia entre emancipación política y emancipación humana.

Karl Marx habla de la emancipación política y de la emancipación humana en su artículo Sobre la cuestión judía, a propósito de la emancipación de los judíos en el Estado cristiano. Al judío alemán se le impone una religión desde el Estado, la religión cristiana. En consecuencia, el judío lucha por el respeto a su libertad de creencia, por el derecho a profesar su propia religión. En ello se localiza una contradicción: el judío lucha por su emancipación como judío, en tanto portador de una religión, pero no lucha por la emancipación de toda la humanidad, pues pretende mantener sus privilegios económicos. “¿Por qué les desagrada su yugo especial, si les agrada el yugo general?”⁸⁴ Tal contradicción le permite a Marx hacer la distinción entre emancipación política y emancipación humana. Para él es un error someter a crítica “solamente el ‘Estado cristiano’ y no el Estado en general”, es un error no investigar “la relación entre la emancipación política y la emancipación humana”.⁸⁵

La emancipación respecto a una religión de Estado ocurre cuando se transita hacia el Estado político, dice Marx. “La cuestión judía presenta una fisonomía diferente, según el Estado en que el judío vive. En Alemania, donde no existe un Estado político, un Estado como tal Estado, la cuestión judía es una cuestión puramente

⁸⁴ Marx, Karl, “Sobre la cuestión judía”, escrito en el otoño de 1843 y publicado en febrero de 1844 en el Deutsh-Französische Jahrbücher, mimeo, p. 1

⁸⁵ Marx, Karl, Op. Cit., p. 3

teológica. El judío se halla en contraposición religiosa con el Estado que profesa como su fundamento el cristianismo. Este Estado es un teólogo *ex professo*.”⁸⁶ Por eso Marx defiende su postura argumentando lo siguiente: “Sólo en los Estados libres de Norteamérica –o, por lo menos, en parte de ellos- pierde la cuestión judía su significación teológica, para convertirse en una verdadera cuestión secular. Solamente allí donde existe el Estado político plenamente desarrollado puede manifestarse en su peculiaridad, en su pureza, el problema de la actitud del judío, y en general del hombre religioso, ante el Estado político. La crítica de esta actitud deja de ser una crítica teológica tan pronto como el Estado deja de comportarse de un modo teológico hacia la religión, tan pronto como se comporta hacia la religión como Estado, es decir, políticamente”.⁸⁷

Esta transformación del Estado religioso en Estado político no supone la renuncia de la sociedad a la religión, sino la renuncia del Estado a una religión de Estado. Esa es una emancipación, la liberación del dominio de una iglesia, de una religión, sobre el Estado. Marx pone el caso de Estados Unidos porque siendo un pueblo muy religioso no tiene una religión única, abundan los credos religiosos de todo tipo, y, sobre todo, no hay una religión de Estado. La religión no ha dejado de existir, pero ha pasado a la esfera privada y ha dejado la esfera pública. “El hombre se emancipa políticamente de la religión, al desterrarla del derecho público al derecho privado”.⁸⁸ (El ejemplo del México del siglo XIX puede ser aún más elocuente al respecto. El Estado estaba sometido al yugo de una iglesia cuyo credo era oficial, era una religión de Estado, incluso constitucional; y dicha iglesia defendió ese privilegio con las armas en la mano. El Estado debe librar una Guerra de Reforma para emanciparse de tal dominación. A eso que Marx llama Estado político, en México se le ha conocido como Estado laico. La inmensa mayoría de la población siguió siendo católica, pero el catolicismo dejó de ser la religión del Estado mexicano y el Estado dejó de tener una religión).

⁸⁶ Marx, Karl, Op. Cit., p. 4

⁸⁷ Marx, Karl, Op. Cit.

⁸⁸ Marx, Karl, Op. Cit., p. 7

“Por tanto -dice Marx- el Estado puede haberse emancipado de la religión incluso aun cuando la gran mayoría siga siendo religiosa. Y la gran mayoría no dejará de ser religiosa por el hecho de que su religiosidad sea algo puramente privado.”⁸⁹

Liberarse de la opresión religiosa, de la imposición de una religión, de la imposibilidad de profesar un credo en igualdad de circunstancias es emanciparse políticamente. “La emancipación política del judío, del cristiano y del hombre religioso en general es la emancipación del Estado del judaísmo, del cristianismo, y en general de la religión. Bajo su forma, a la manera que es peculiar a su esencia, como Estado, el Estado se emancipa de la religión al emanciparse de la religión de Estado, es decir, cuando el Estado como tal Estado no profesa ninguna religión, cuando el Estado se profesa más bien como tal Estado.”⁹⁰

Sin embargo, dicha emancipación tiene límites muy claros. Es una emancipación política ciertamente, implica la conquista de una libertad, la libertad religiosa, pero no es una emancipación general de la humanidad. El Estado se emancipa de la religión, hombres y mujeres se emancipan del Estado religioso, pero nadie se emancipa del Estado. “La emancipación política de la religión no es la emancipación de la religión llevada a fondo y exenta de contradicciones, porque la emancipación política no es el modo llevado a fondo y exento de contradicciones de la emancipación humana”.⁹¹ Marx agrega: “El límite de la emancipación política se manifiesta inmediatamente en el hecho de que el Estado pueda liberarse de un límite sin que el hombre se libere realmente de él, en que el Estado pueda ser un Estado libre sin que el hombre sea un hombre libre”.⁹²

⁸⁹ Marx, Karl, Op. Cit., p. 5

⁹⁰ Marx, Karl, Op. Cit.

⁹¹ Marx, Karl, Op. Cit.

⁹² Marx, Karl, Op. Cit.

Pero la emancipación política es más que la libertad religiosa. “La emancipación política es, al mismo tiempo, la disolución de la vieja sociedad, sobre la que descansa el Estado que se ha enajenado al pueblo, el poder señorial”⁹³. Más aún: “La revolución política, que derrocó este poder señorial y elevó los asuntos del Estado a asuntos del pueblo y que constituyó el Estado político como incumbencia general, es decir, como Estado real, destruyó necesariamente todos los estamentos, corporaciones, gremios y privilegios”⁹⁴.

Por eso Marx reconoce su importancia, sus alcances: “No cabe duda de que la emancipación política representa un gran progreso, y aunque no sea la forma última de emancipación humana en general, sí es la forma última de la emancipación humana dentro del orden, del mundo actual”.⁹⁵

Sin embargo, Marx advierte los límites de la emancipación política: “Ninguno de los llamados derechos humanos va, por tanto, más allá del hombre egoísta, del hombre como miembro de la sociedad burguesa, es decir, del individuo replegado en sí mismo, en su interés privado y en su arbitrariedad privada, y disociado de la comunidad”.⁹⁶

No olvidemos que cuando Marx habla aquí de derechos humanos tiene como referencia la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de finales del siglo XVII, que recoge los derechos políticos y civiles individuales.

La emancipación política disuelve las viejas ataduras señoriales y les otorga a los seres humanos las libertades que conocemos como derechos individuales, civiles y políticos, también reconocidos como derechos humanos de los siglos XVIII y XIX: “La emancipación política es la reducción del hombre, de una parte, a miembro de

⁹³ Marx, Karl, Op. Cit., p. 15

⁹⁴ Marx, Karl, Op. Cit.

⁹⁵ Marx, Karl, Op. Cit., p. 7

⁹⁶ Marx, Karl, Op. Cit., p. 14

la sociedad burguesa, al individuo egoísta independiente, y, de otra parte, al ciudadano del Estado”. Pero aún con todo eso, “el hombre no se vio liberado de la religión, sino que obtuvo la libertad religiosa. No se vio liberado de la propiedad. Obtuvo la libertad de la propiedad. No se vio liberado del egoísmo de la industria, sino que obtuvo la libertad industrial”.⁹⁷

Por eso afirma Marx que: “Sólo cuando el hombre individual real recobra en sí al ciudadano abstracto y se convierte, como hombre individual, en ser genérico, en su trabajo individual y en sus relaciones individuales; sólo cuando el hombre ha reconocido y organizado sus *‘forces propres’* como fuerzas sociales y cuando, por tanto, no desglosa ya de sí la fuerza social bajo la forma de fuerza política, sólo entonces se lleva a cabo la emancipación humana”.⁹⁸

Regresemos un momento a una de las afirmaciones que hace Marx: “La emancipación política es la reducción del hombre, de una parte, a miembro de la sociedad burguesa, al individuo egoísta independiente, y, de otra parte, al ciudadano del Estado”. Es la dualidad del ser humano en la sociedad capitalista, en lo económico es el individuo egoísta independiente de la cuestión social, en lo político es el ciudadano del Estado. En lo económico es el propietario, en lo político es el ciudadano que vota. Lo interesante es que ese individuo egoísta en lo económico no corresponde con el individuo social que ejerce derechos sociales y que ese ciudadano individual no se corresponde con el ciudadano que ejerce una ciudadanía social. Todo lo cual implica que los derechos sociales vienen a abrir un campo distinto, que en principio no estaba contemplado dentro de la emancipación política de los ciudadanos egoístas que critica Marx.

Ahora retomemos el ejemplo del judío. En un pueblo con Estado político “la cuestión judía presenta una fisonomía diferente”. Ahí ya no es perseguido por su religión, ya no se le impone una religión. La cuestión judía “pierde su significación teológica”. El

⁹⁷ Marx, Karl, Op. Cit., p. 16

⁹⁸ Marx, Karl, Op. Cit., p. 16,17

judío ya está emancipado desde esa perspectiva. Ya goza de la emancipación política. Sin embargo, no se ha emancipado de la alienación que provoca el poder del dinero. Por eso dice Marx:

“Fijémonos en el judío real que anda por el mundo; no en el judío sabático, como hace Bauer, sino en el judío cotidiano.

No busquemos el misterio del judío en su religión, sino busquemos el misterio de la religión en el judío real.

¿Cuál es el fundamento secular del judaísmo? La necesidad práctica, el interés egoísta.

¿Cuál es el culto secular practicado por el judío? La usura. ¿Cuál su dios secular? El dinero.

Pues bien, la emancipación de la usura y del dinero, es decir, del judaísmo práctico, real, sería la autoemancipación de nuestra época”.⁹⁹

En otras palabras, la emancipación política de los judíos es la libertad religiosa. Pero la emancipación humana de los judíos -y de toda la humanidad- es la abolición de la usura, de la alienación, de la enajenación al dinero. Por eso dice Marx: “La emancipación de los judíos es, en última instancia, la emancipación de la humanidad del judaísmo.”¹⁰⁰

Entonces, la emancipación política, para Marx, consiste en el ejercicio de las libertades individuales que consagran los derechos humanos de aquella época, entre ellas, la libertad de religión. Y la emancipación humana es la emancipación de la religión, del Estado, y sobre todo, del poder del dinero, pues “el dinero se ha

⁹⁹ Marx, Karl, Op. Cit., p. 18

¹⁰⁰ Marx, Karl, Op. Cit.

convertido ... en una potencia universal”.¹⁰¹ Así, “la emancipación humana pura y simple ... se manifiesta en contra de la expresión práctica suprema de la autoenajenación humana”.¹⁰²

La libertad de religión, como la libertad de industria o la libertad de propiedad, es una emancipación política, pero no es una emancipación humana, porque ocurre dentro del orden del mundo actual, porque no altera la alienación del ser humano al dinero, porque no libera al ser humano del egoísmo individualista al que lo reduce el poder del dinero.

Para Marx, la libertad religiosa es emancipación política, pero no humana. Los judíos se emancipan del Estado religioso pero no del Estado y del dinero. Para Marx, los derechos civiles y políticos, considerados como los derechos humanos en los siglos XVIII y XIX, son un progreso respecto a los restos semi-feudales y estamentarios del antiguo régimen, son libertades individuales. Pero no son emancipación humana, porque no afectan la alienación del ser humano al trabajo asalariado y al dinero.

En este trabajo de investigación sostenemos que la construcción de los derechos sociales va más allá de las libertades individuales del ciudadano, toca aspectos económicos y sociales colectivos y no sólo libertades egoístas e individuales, y sin embargo, inicia generalmente en el capitalismo, es decir, en una sociedad con Estado y propiedad privada de los medios de producción. En otras palabras, al no eliminar la propiedad privada, al darse en el marco del Estado, los derechos sociales pueden considerarse como parte de la emancipación política. No obstante, el contenido colectivo, social e igualador que pretenden los derechos sociales ubican su horizonte ético y su plena realización en la emancipación humana. Aunque puedan empezar a reconocerse derechos sociales en el Estado capitalista,

¹⁰¹ Marx, Karl, Op. Cit., p. 19

¹⁰² Marx, Karl, Op. Cit., p. 18

solamente se realizaron plenamente cuando se termine la explotación de unos seres humanos por otros.

A través de los derechos sociales las clases subalternas se emancipan de un Estado indiferente a la cuestión social, se emancipan de un Estado que sólo tiene como función imponer el orden para proteger la propiedad privada y la ganancia infinita del capital. En otras palabras, a través de los derechos sociales, las clases subalternas se emancipan del Estado liberal-oligárquico.

Los judíos, al conquistar la libertad religiosa, se emancipan del Estado religioso y conquistan un Estado político.

Las clases subalternas, al construir derechos sociales, se emancipan del Estado liberal-oligárquico y conquistan un Estado social.

Si la emancipación política de los judíos conduce a un Estado político, la emancipación política de las clases subalternas conduce a un Estado social.

El Estado político del que habla Marx se corresponde con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1790, que consagra derechos civiles y políticos. El Estado social del que aquí hablamos se corresponde con la Declaración de los Derechos Humanos de 1948, que consagra además de los derechos civiles y políticos, los derechos sociales. Cuando Marx equipara la emancipación política con los derechos humanos, estos aún no incorporaban los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Ahora bien, las clases subalternas, al conquistar derechos sociales, se emancipan del Estado liberal-oligárquico, pero no necesariamente se emancipan de su condición de clases subalternas y de la dominación capitalista de forma inmediata. Se emancipan del Estado liberal-oligárquico, pero no se emancipan del Estado. Es decir, en principio, los derechos sociales se enmarcan en una emancipación política.

Sin embargo, por los fines de su naturaleza ético-social y progresiva, los derechos sociales miran hacia la emancipación humana. A diferencia de los derechos civiles y políticos, los derechos sociales van más allá del binomio propietario-ciudadano, cuestionan el individualismo egoísta y el dominio ilimitado del poder del dinero.

En el horizonte de las luchas sociales que consiguen conquistar derechos, puede existir la búsqueda de la emancipación humana, aunque su concreción inmediata ocurre generalmente dentro del capitalismo, es decir, dentro del campo de la emancipación política. Los derechos sociales cuestionan la lógica de acumulación insaciable del capital, que coloca en el nivel más inferior posible la satisfacción de las necesidades sociales para asegurar la máxima tasa de ganancia. El capitalista pretende retribuir al trabajador su esfuerzo con el pago mínimo que le permita solamente sobrevivir para reproducir su fuerza de trabajo. Pero los derechos sociales, en sus efectos inmediatos, obligan al capitalista a sacrificar una parte de sus ganancias para retribuirle al trabajador no sólo lo indispensable para la sobrevivencia, sino lo necesario para su desarrollo. Sin embargo, en esos casos, aunque los derechos sociales cuestionan la lógica del capital, no desaparecen al capital en lo inmediato. Lo limitan, pero no necesariamente lo suprimen.

En esos casos, en lo inmediato, los derechos sociales obligan al Estado y al capital. Al Estado le imponen el deber de redistribuir la riqueza de la sociedad de forma más equitativa. Al capital le imponen mayores aportaciones al fisco; contribuciones más generosas para la seguridad social; salarios más elevados para los trabajadores; precios más accesibles para la adquisición de sus mercancías; ramas de actividad económica reservadas para el Estado; o áreas de control sustentable vedadas a la inversión privada, entre otros límites. Los derechos sociales acortan las desigualdades, elevan la calidad de vida, reducen y hasta pueden erradicar la pobreza, posibilitan la movilidad social y potencian el desarrollo de las clases subalternas. Pero con el inicio de su ejercicio, no necesariamente desaparecen el sistema de explotación alienante de unos seres humanos sobre otros y el orden social dominante. En determinadas situaciones históricas, los derechos sociales son

aceptados por el sistema para evitar el colapso del capitalismo y coadyuvar a su reproducción social.

Los derechos sociales se conquistan generalmente en el marco de la emancipación política, aunque su naturaleza ético-social y progresiva, vinculada en el fondo con la dignidad de las personas, constituye un puente con la emancipación humana.

Ahora bien, hay que precisar dos cosas. Por un lado, la conquista de los derechos sociales no espera a la realización del horizonte liberador más profundo, sino que comienza a materializarse de inmediato, aún dentro del propio capitalismo, en virtud de la lucha social. Por otro lado, en cualquier escenario, los derechos sociales sólo encontrarán la completa realización de su objeto, la plenitud de la dignidad de las personas, en la emancipación humana, en la sociedad sin alienación ni explotación de unos seres humanos por otros. En otras palabras, los derechos sociales pueden comenzar a construirse como parte de la emancipación política, pero la esencia de su objeto sólo llegará a concretarse plenamente en la emancipación humana.

Esta visión de la concreción actual-futura de los derechos sociales, de su relación con el binomio sucesivo emancipación política-emancipación humana, ya la vemos dibujada en el tema del derecho al trabajo, derecho social que es atravesado por la tensión entre su realización inmediata como parte de la emancipación política y su realización plena, como aspiración ético-social y progresiva hacia un futuro de emancipación humana.

Veamos su significado emancipatorio. Gustav Radbruch enfatiza el avance que significa el surgimiento del derecho al trabajo. Es un nivel superior al derecho individualista. Por eso dice: “Según el derecho individualista, la empresa era, simplemente, una suma de contratos individuales (...) En el derecho del trabajo, por el contrario, la empresa y el conjunto de los obreros se enfrentan como entidades

colectivas, reconocidas como tales por el derecho”.¹⁰³ Y en el mismo sentido, Arnaldo Córdova explica: “En el derecho del trabajo, el Estado debe proteger al trabajador hasta hacerlo igual a su contrincante jurídico, su patrono”.¹⁰⁴ Norberto Bobbio señala que: “La razón de ser de los derechos sociales como el derecho a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, es una razón igualitaria. Las tres tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quien tiene y quien no tiene”.¹⁰⁵

Veamos ahora sus límites. Rodrigo García Schwarz afirma que el derecho al trabajo está directamente “relacionado con el proceso de acumulación capitalista y la lucha de clases, ese derecho tiene su origen en una correlación de fuerzas sociales. Se revela, sobre todo, un mecanismo de mantenimiento de la fuerza de trabajo, inherente al sistema capitalista ... El derecho al trabajo, por tanto, no siempre tiene como finalidad el servicio de las expectativas de los trabajadores; al contrario, muchas veces sigue los caminos planteados por el capitalismo. Sin embargo, en un contexto en el que el derecho del trabajo establece un vínculo entre capital y fuerza de trabajo, anclado en acciones de efectiva intervención en la realidad social, éste, muchas veces, actúa, frente al embate social, en el sentido de satisfacer determinadas expectativas de los trabajadores, y no solamente las del capital. Así, el derecho del trabajo se presenta, desde su génesis, útil al capital, con interés también para los trabajadores por razones opuestas: por un lado, hace al capital pequeñas concesiones que reducen las tensiones sociales, retirando fuerza a la lucha de clases; por otro, consigue limitar la explotación ejercida sobre el trabajador”¹⁰⁶ (cursivas mías). En un sentido parecido se expresa Claus Offe cuando

¹⁰³ Radbruch, Gustav, Introducción a la filosofía del derecho, México, Fondo de Cultura Económica, p. 164.

¹⁰⁴ Córdova, Arnaldo, “El trabajador en la Constitución y en el derecho”, La Jornada, domingo 1 de marzo de 2009, p. 20.

¹⁰⁵ Bobbio, Norberto, Derecha e Izquierda, razones y significados de una distinción política, op. cit. p. 151.

¹⁰⁶ García Schwarz, Rodrigo, Op. Cit.

dice que “el Estado de Bienestar impone reglamentos y derechos al intercambio trabajo-capital que acontece en la producción, manteniendo intacta la estructura de autoridad y las relaciones de propiedad de la producción ... el Estado de Bienestar mantiene el control del capital sobre la producción, y por eso mismo la fuente básica de conflicto industrial y de clase entre trabajo y capital ... Las relaciones explotadoras de producción coexisten con mayores posibilidades de resistir, escapar a y mitigar la explotación” (cursivas mías).¹⁰⁷

Veamos ahora el derecho al trabajo en su relación con la perspectiva de la emancipación humana. En la introducción que hace en 1895 a la obra *Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850* de Karl Marx, Friedrich Engels dice: “En el capítulo segundo, a propósito del <<derecho al trabajo>>, del que se dice que es la <<primera fórmula, torpemente enunciada, en que se resumen las reivindicaciones revolucionarias del proletariado>>, escribe Marx: <<Pero detrás del derecho al trabajo está el poder sobre el capital, y detrás del poder sobre el capital la apropiación de los medios de producción, su sumisión a la clase obrera asociada, y por consiguiente la abolición tanto del trabajo asalariado como del capital y de sus relaciones mutuas>>.”¹⁰⁸

Así, el derecho al trabajo mirado en la perspectiva de la emancipación humana ya nada tendría que ver con aumento salarial, negociación colectiva, mejores prestaciones, pues si bien todo ello supone superación de la pobreza y conquista de bienestar material, no supone la superación de la relación subalterna del trabajo frente al capital, ni la superación de la condición alienada del trabajo asalariado.

En resumen, de acuerdo con esta reflexión, hay un derecho al trabajo que se conquista desde ahora, en el capitalismo, con importantes logros y límites, en el marco de la emancipación política; y habrá un derecho al trabajo libre de la

¹⁰⁷ Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, Alianza Universidad, p. 140.

¹⁰⁸ Engels, Friedrich, *Introducción a la edición de 1895 de Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850* de Karl Marx.

alienación motivada por la mercantilización de la fuerza de trabajo, en el marco de la emancipación humana, una vez superado el orden social actualmente dominante.

Los derechos sociales se inscriben en principio dentro de la emancipación política en tanto que su conquista comienza en el capitalismo; pero por su naturaleza ético-social progresiva, la plena satisfacción de su objetivo sólo tendrá lugar en la emancipación humana, horizonte hacia el que los derechos sociales pueden construir un puente histórico y moral. Así, los derechos sociales se encuentran en la frontera entre la emancipación política y la emancipación humana.

2.3 Los derechos sociales como derechos colectivos de igualdad y bienestar

Los derechos sociales son derechos colectivos de igualdad y bienestar. Benefician a comunidades, grandes conglomerados sociales y a sociedades enteras y no a individuos aislados. Buscan disminuir o erradicar desigualdades, acercar a los polos sociales, habilitar jurídica y políticamente como iguales a quienes son desiguales, pasar de la igualdad jurídica a la igualdad sustantiva. Son instrumentos para distribuir de forma más justa la riqueza y para proteger al más débil frente al más fuerte. Tratan de equilibrar las relaciones sociales de sociedades intrínsecamente desiguales (como las capitalistas). Procuran la elevación de las condiciones de vida de los más pobres y de la sociedad en su conjunto. Tienen como meta el bienestar integral de todas las personas.

Para Goerge Gurvitch, el Derecho Social (o sea, el sistema de derechos colectivos en su conjunto) tiene siete características fundamentales: 1) Integra una totalidad. Sintetiza lo individual y lo universal. El grupo social es una totalidad en la que los miembros sostienen relaciones de comunión y no de oposición; 2) Es un Derecho de integración, en tanto que el Derecho individual es un Derecho de coordinación. El Derecho social es un todo que se relaciona así como uno, mientras que en el Derecho individual cada individuo se coordina con el otro individuo; 3) La validez del Derecho social no se extiende más allá del grupo social, hacia el interior es un todo,

hacia el exterior se coordina con el Derecho individual (por ejemplo, los sindicatos); 4) El Derecho social hace participar de modo directo al todo, hay una fusión de sus integrantes, es el conjunto el que forma el sujeto (por ejemplo, una cooperativa); 5) Es un poder social que se manifiesta exteriormente y se ejerce sobre sus integrantes, incluso aún y cuando no estén organizados o no estén integrados (por ejemplo, una comunidad indígena); 6) Tiene una tendencia totalmente igualitaria que se opone a las estructuras jerarquizadas; 7) El sujeto específico del Derecho Social es la persona colectiva compleja, en la que existe un equilibrio entre las partes y el todo. Predominan las asociaciones de colaboración y no las asociaciones de dominación. Por eso las relaciones internas son de integración y no de subordinación como en el Derecho individual (por ejemplo, las federaciones y las confederaciones).¹⁰⁹

En otras palabras, para Gurvitch, el Derecho Social es un Derecho de comunidad, de colectividad, de organización social, de sujetos sociales colectivos, de tejidos orgánicos inseparables, de asociaciones, que no pueden individualizarse. Es también un Derecho originario, que se encuentra antes que cualquier otro. Y es un Derecho superior.

Ciertamente, cuando Gurvitch habla de Derecho Social no se refiere necesariamente a los derechos sociales en tanto derechos subjetivos, sino al Derecho (sistema de normas) de la organización colectiva. No obstante, sus aportaciones son útiles en cuanto que la conquista y ejercicio de los derechos sociales implican la construcción de sujetos colectivos, mismos a los que pueden atribuírseles varias de las características del Derecho Social de Gurvitch.

Para Norberto Bobbio, por su parte: “Una de las conquistas más clamorosas ... de los movimientos socialistas que han sido identificados al menos hasta ahora con la izquierda, desde hace un siglo, es el reconocimiento de los derechos sociales al

¹⁰⁹ Gurvitch, George, La idea del Derecho Social. Noción y sistema del Derecho Social. Historia doctrinal desde el siglo XVII hasta el siglo XIX. Granada, Comares, 2005, pp. 20-39.

lado de los de libertad. Se trata de nuevos derechos que han hecho su aparición en las Constituciones a partir de la primera posguerra y han sido consagrados también por la Declaración universal de los derechos del hombre y por otras sucesivas cartas internacionales. La razón de ser de los derechos sociales como el derecho a la educación, el derecho al trabajo o el derecho a la salud es una razón igualitaria. Las tres tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quien tiene y quien no tiene, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento y condición social”.¹¹⁰

O sea, que estos derechos son medios para que quienes se encuentran en desigualdad o desventaja se nivelen, se igualen o se acerquen a quienes se encuentran en situación de ventaja. Son derechos igualadores.

Ángel Guillermo Ruiz Moreno confirma, con su posición, la naturaleza igualadora de esta clase de derechos: “Los derechos sociales son aquellos que, con un amplio sentido nivelador de las desigualdades, pueden exigir de sus autoridades e instituciones los miembros de una sociedad organizada”.¹¹¹

Ruiz Moreno señala la función igualadora de los derechos sociales, pero a la vez, indica que dicha igualación se logra a partir de la intervención de las autoridades (órganos del Estado).

Para estos autores, los derechos sociales tienen una función igualadora, habilitan política, jurídica y socialmente como iguales a quienes son desiguales, a veces profundamente desiguales, en la realidad.

¹¹⁰ Bobbio, Norberto, Op. Cit., pp. 68 y 69

¹¹¹ Ruiz Moreno, Ángel Guillermo, “Los derechos sociales exigibles en México. Una aproximación conceptual”, en Ángel Guillermo Ruiz Moreno, coordinador, El Derecho Social en México a inicios del siglo XXI, México, 2007, Editorial Porrúa, Universidad de Guadalajara, p. 13.

Lo anterior indica, que los derechos sociales se conquistan y se ejercen ahí donde se halla una relación de desigualdad o de supra-subalternidad. Por ejemplo, entre capitalistas y obreros; mestizos e indígenas; blancos y negros; hombres y mujeres; etc. Como dice Dussel, la lucha de clases sigue existiendo y el proletariado tiene un rol central, pero hay también otras luchas, que no son de clases (pero que sí son de otros grupos subalternos, agregaríamos nosotros).

T. H. Marshall, a su vez, subraya su aportación principal, la ciudadanía social, explicando el tema de los derechos sociales: “La integración social se extendió de la esfera del sentimiento y el patriotismo a la del disfrute material. Los componentes de una vida culta y civilizada, antes monopolio de unos cuantos, se pusieron paulatinamente a disposición de las masas (...) Estas aspiraciones se han visto satisfechas en parte con la incorporación de los derechos sociales al estatus de la ciudadanía, lo que creó el derecho universal a una renta real que no está en proporción con el valor de mercado de quien lo disfruta. La reducción de las diferencias de clase es aún la meta de los derechos sociales, pero ha adquirido un nuevo significado, porque no se trata sólo de acabar con la miseria obviamente desagradable de los estratos más bajos de la sociedad, sino que se ha transformado en un conjunto de actos que modifican el modelo global de desigualdad social. Ya no basta con elevar el nivel más bajo del edificio social, dejando intacta la superestructura. Ahora se ha comenzado a remodelar todo el edificio, y podría ser que el rascacielos se convirtiera en un chalé.”¹¹²

Ahora bien, al referirse al proceso de transformaciones vivido en Bolivia en las dos primeras décadas del siglo XXI, Rebeca Peralta Mariñelarena subraya un rasgo fundamental de los derechos sociales: la desmercantilización de bienes y servicios. Dice Peralta: “mediante subvenciones en los precios del gas, la electricidad o el agua, se avanzó en la desmercantilización y en la generación de valores de uso sobre los valores de cambio, sentando así las bases para el efectivo ejercicio de los

¹¹² Marshall, T.H., Bottomore, Tom, Ciudadanía y clase social, Alianza Editorial, Madrid, 2007, pp. 51 y 52.

derechos económicos, sociales, individuales o colectivos. Las políticas de desmercantilización produjeron impactos positivos en la disminución de las tasas de mortalidad materna-infantil, abandono escolar y analfabetismo, asegurando también un mayor acceso al agua, la electricidad y la energía”.¹¹³

En tanto se transforman en derechos, ciertos bienes dejan de ser mercancías a las que sólo se puede acceder en el mercado a través de un acto de compra-venta, acto que sólo pueden realizar aquellas personas que cuentan con los recursos materiales suficientes. A través de los derechos sociales, se universaliza el acceso a determinados bienes, lo cual beneficia principalmente a las clases y grupos subalternos que carecen de los medios materiales para conseguir dichos bienes en el mercado.

Los derechos sociales son derechos subjetivos con alto contenido material; su alcance es colectivo y no sólo individual; sirven para nivelar desigualdades y erradicar discriminaciones; reconocen las diferencias y la diversidad de la sociedad e impiden que sobre estas se generen más desigualdades sociales; implican obligaciones de hacer para el Estado; conllevan el otorgamiento de prestaciones positivas de carácter económico y cultural; pretenden lograr el bienestar general a través de la satisfacción del conjunto de las necesidades sociales y del desarrollo de las capacidades humanas; permiten la desmercantilización de ciertos bienes, servicios y actividades; y constituyen la base existencial para el ejercicio de los derechos civiles y políticos.

2.4 Los derechos sociales como poder jurídico redistributivo de las clases subalternas

¹¹³ Peralta, Rebeca, Bolivia, una nueva gramática política: trayectorias del sujeto, poder constituyente y transformaciones socioeconómicas, Tesis que para optar por el grado de maestra en estudios latinoamericanos presenta Rebeca Peralta Mariñelarena, UNAM, Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Abril, 2018, p. 111.

De acuerdo con T. H. Marshall, los derechos sociales son una construcción que amplía el espectro de la ciudadanía. Los derechos sociales son derechos ciudadanos, forman parte del complejo de derechos y obligaciones que hacen de la persona humana un verdadero ciudadano. Tener acceso al trabajo, la educación y la salud es como votar, acudir a tribunales y expresarse libremente. No hay una ciudadanía completa si no se ejercen derechos sociales. No eres un verdadero ciudadano si no puedes ejercer los derechos sociales. Si la sociedad te niega la garantía de alimentos, vestido o techo, no te está negando unos bienes materiales solamente; te está negando la ciudadanía. La persona forma parte de la comunidad política del Estado en la medida en que ejerce tres tipos de ciudadanía: la ciudadanía civil, la ciudadanía política y la ciudadanía social. Cuando se habla de ciudadanía pensamos automáticamente en el derecho a votar, si no tienes ese derecho aún, entonces no eres ciudadano todavía. El planteamiento, ahora, es que si no puedes acceder a los derechos sociales no eres aún un ciudadano, se te está negando la cualidad de ciudadano. Por eso, construir derechos sociales, es construir la ciudadanía de nuestros días.

Marshall afirma: "... comenzaré proponiendo una división de la ciudadanía en tres partes... Llamaré a cada una de estas 3 partes o elementos, civil, política y social. El elemento civil se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento de religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia ... Esto nos enseña que las instituciones directamente relacionadas con los derechos civiles son los tribunales de justicia. Por elemento político entiendo el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de sus miembros. Las instituciones correspondientes son el parlamento en las juntas de gobierno local. El elemento social abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad (cursivas mías). Las

instituciones directamente relacionadas son, en este caso, el sistema educativo y los servicios sociales”.¹¹⁴

Para Marshall, una persona pasa a formar parte de la comunidad política -se convierte en ciudadano- cuando ejerce los tres tipos de ciudadanía: civil, política y social. Esta última es la innovación de Marshall, su aportación, o su descubrimiento. Esto quiere decir que el punto de relación entre la persona y el Estado, a través del vínculo que denominamos ciudadanía sólo se completa con la ciudadanía social. Para que una persona se eleve al nivel de ciudadanía el Estado debe respetar su derecho a votar, pero también, debe garantizar su derecho a comer. La ciudadanía social nos conduce a pensar en la universalización de los satisfactores sociales, pero también, en las obligaciones sociales del Estado, cuyo cumplimiento es indispensable para que las personas se eleven al nivel de ciudadanos.

Todo ello nos conduce a una definición fundamental de contenido jurídico y político: los titulares de derechos sociales son portadores de un poder social, de un poder para obligar al Estado a actuar. Así como los titulares de un derecho civil son portadores de un poder para obligar al Estado a hacer cumplir un contrato de compra venta entre dos particulares; así como los titulares de un derecho político son portadores de un poder que obliga al Estado a reconocer la elección de un representante; los titulares de un derecho social son portadores de un poder que obliga al Estado a cumplir con un conjunto de prestaciones y pretensiones económicas, sociales y culturales. Los derechos sociales no son peticiones sociales, no son un listado de necesidades sociales, si son verdaderos son un poder ciudadano colectivo con la fuerza para obligar al Estado a actuar, a hacer, a proveer, a otorgar, a dar, a distribuir la riqueza en forma más justa. Es ahí donde confluyen en un vértice, la cuestión social, el poder y el derecho.

¹¹⁴ Marshall, T. H. y Tom Bottomore. Op. Cit., pp. 22, 23

Esta definición es nodal para entender nuestra idea y la esencia de nuestro Modelo de análisis de políticas sociales y derechos sociales. Cuando hay elementos normativos que configuran un poder social, que otorgan poder a una colectividad para obligar al Estado a actuar en la cuestión social, entonces estamos ante un derecho, ante una política pública con perspectiva de derechos o frente a un derecho pleno.

Los derechos sociales son el poder jurídico que ostentan las clases y grupos subalternos, como sujetos colectivos, ejerciendo una ciudadanía social, para obligar al Estado a poner límites a la lógica insaciable del capital, desmercantilizando ciertos bienes y actividades, con el objeto de redistribuir los recursos tangibles e intangibles de una sociedad, a fin de igualar el acceso de las personas al umbral de dignidad humana; para redistribuir la riqueza y para disminuir, acortar o eliminar las brechas de desigualdad en el acceso a los bienes y satisfactores de necesidades, derivadas de situaciones de explotación, vulnerabilidad, exclusión, discriminación u opresión.

CAPÍTULO TRES. LA CONSTRUCCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES

3.1 Las dimensiones del proceso de construcción de los derechos sociales

Los derechos sociales no son resultado solamente, ni principalmente, de un proceso legislativo o jurídico formal. Aún y cuando ese proceso constituye un momento de consolidación y reconocimiento de la titularidad colectiva de los derechos sociales, estos deben ser analizados como una construcción mucha más amplia y compleja. En este trabajo de investigación advertimos la existencia de tres grandes procesos en dicha construcción: 1) el que denominamos ontológico, 2) el que llamamos social y 3) el que denominamos estructural. Estos tres procesos corresponden, respectivamente, a la conformación de un horizonte ético en torno al cual se legitima la necesidad y existencia de los derechos sociales; al fenómeno propiamente social de conquista de los derechos desde abajo, desde la sociedad; y a la consolidación de los derechos desde el poder político, desde arriba.

Consideramos que el proceso que llamamos ontológico está constituido esencialmente por la conformación de un umbral de dignidad humana.

El proceso social, por su parte, está integrado por varios momentos: la apropiación social y cultural de los derechos; la lucha de las clases y grupos subalternos por los derechos; y la transición de los sujetos sociales a sujetos colectivos de derechos.

El proceso estructural, por su parte, está integrado por cuatro momentos: el cambio político; la reforma económica redistributiva; las políticas públicas con enfoque de derechos y el reconocimiento formal de los derechos.

Todos estos procesos, momentos y elementos forman parte de un todo, cuyas partes dependen y se relacionan unas con otras. Lo desagregamos sólo para efectos de su análisis, pero no podrían entenderse de forma aislada o fragmentada. No ocurren necesariamente en la forma secuencial en la que están explicados aquí.

En nuestro estudio, el punto de partida es la conformación del umbral de dignidad humana. Lo llamamos proceso ontológico porque alude a la naturaleza interna de los derechos sociales, pero es también una construcción social. Se trata de aquellos bienes que una sociedad es capaz de producir y que son aceptados como valores universales por el conjunto de la sociedad. Es aquello que, tangible o intangible, constituye lo necesario, y lo posible, para que las personas vivan con dignidad. Alrededor de los componentes de dicho umbral se organiza la lucha por los derechos sociales. El umbral de dignidad no es sino la expresión del conjunto de exigencias de las clases subalternas en un momento histórico determinado.

El umbral de dignidad humana emerge de la contradicción entre el incesante desarrollo productivo de la sociedad y la pobreza de la mayoría de la población. Por un lado, la sociedad ha construido las bases materiales suficientes para que todos sus integrantes vivan con dignidad; por otra parte, ha construido un ideal de bienestar que se desprende de las posibilidades que brinda dicho desarrollo material. Pero ese desarrollo y ese ideal chocan con una realidad: la parte mayoritaria de la sociedad vive excluida de los beneficios materiales del desarrollo y por debajo de ese ideal de bienestar al que es posible que lleguen todas las personas. Esto implica una injusticia social, toda vez que la sociedad idealiza una forma de buen vivir, de vida buena, de bienestar, y cuenta con los elementos materiales para realizar ese ideal, pero en los hechos la vida real y cotidiana de la mayoría no corresponde a los parámetros de ese ideal. Entonces, la lucha por los derechos sociales se expresa en el discurso social como acción justiciera, como reparación de la injusticia, como justicia social.

El umbral de dignidad humana toma forma de derechos sociales en el imaginario colectivo a través de la apropiación social y cultural de los elementos materiales o espirituales que lo constituyen. Se cristaliza con la convicción de que determinados bienes, servicios o recursos le pertenecen a la sociedad en su conjunto y no sólo a una parte de esta. Hay un sentido de pertenencia, una concientización, que anima

a las clases y grupos subalternos a dar la lucha por lo que les corresponde, por lo que es suyo. Esa apropiación social y cultural se relaciona con determinadas conductas.

La convicción de pertenencia se traduce en acción colectiva, en la disposición de luchar hasta conseguir sus objetivos, hasta conquistar el reconocimiento y el ejercicio efectivo de aquello que ya consideran como sus derechos. La lucha social se torna en una condición indispensable para oponer a la fuerza material del capital, la fuerza material de la gente.

Estas luchas sociales se elevan al plano político cuando encuentran un rechazo, contención o represión de las estructuras tradicionales; pasan de lo reivindicativo inmediato a la batalla por la conducción de un proyecto nacional; producen así, un cambio político, que reside en la participación de las clases subalternas en las instituciones del Estado, en mayor o menor medida, dependiendo del alcance que hayan logrado en su movilización, en la modificación de la correlación de fuerzas y en la construcción ideológica contrahegemónica.

El cambio político puede expresarse con intensidades diferentes, ya sea como una poderosa presión social que obliga a las autoridades estatales existentes a reconocer los derechos enarbolados; como un cambio en la composición político-ideológica de diversas instituciones del Estado; e incluso, en algunos casos, en una lucha revolucionaria que transforma desde sus raíces la estructura del Estado.

Las instituciones del Estado, obligadas por la lucha social o transformadas por la lucha social y política, introducen reformas económicas distributivas para generar los recursos necesarios que den viabilidad a las políticas públicas, que ofrezcan una base material para el cumplimiento y ejercicio de los derechos sociales. Aquí debemos destacar dos cuestiones fundamentales. Las políticas sociales vinculadas a los derechos sociales van acompañadas siempre de nuevas políticas económicas, porque los derechos colectivos implican límites al capital y redistribución de una

parte (en mayor o menor medida) de sus ganancias. Estas reformas económicas nutren de recursos a las políticas públicas que hacen posible la realización de los derechos sociales en la práctica. Es decir, sin reformas económicas redistributivas no hay políticas sociales de nuevo tipo, y sin esto no puede concretarse la construcción de nuevos derechos sociales.

En América Latina, las reformas económicas redistributivas se vinculan estrechamente con el combate a los privilegios de las élites económicas, pero también políticas, así como a las rupturas o desconexiones anticoloniales.

El reconocimiento jurídico de los derechos sociales es una formalización necesaria porque implica reconocer la titularidad de un poder que determinados sujetos colectivos ostentan frente al Estado y los dueños de la riqueza. Por eso, cobra sentido cuando se vincula con las políticas públicas. Este reconocimiento se puede producir de manera previa, paralela o posterior a la instrumentación de las políticas públicas que materializan los derechos. Debe subrayarse, en todo caso, que sin las políticas públicas que les dan vida, los derechos sociales no pasarían de ser una hoja de papel. Derechos formales sin realización en los hechos, sin cumplimiento por parte del Estado, sin ejercicio por parte de los derechohabientes, no son derechos verdaderos. El reconocimiento jurídico es sólo la culminación de todo un proceso social, ideológico y político. Tal reconocimiento se hace generalmente en la esfera legislativa del Estado, pero también puede ocurrir en la esfera administrativa e incluso puede hacerse desde la esfera judicial. El reconocimiento jurídico más consistente y duradero es el reconocimiento legislativo de naturaleza constitucional, por ser la Constitución la norma de mayor jerarquía y la más rígida, la más difícil de revertir. No obstante, el reconocimiento jurídico, aunque con menor capacidad vinculatoria, puede ocurrir también en el terreno del Derecho Internacional aún antes que en el Derecho Positivo de un Estado nacional. Lo importante de la cuestión jurídica, en todo caso, es el poder real que los titulares tengan para obligar al Estado a cumplir o hacer cumplir el derecho que les corresponde.

El conjunto de procesos y momentos aquí relacionados no necesariamente ocurre de la manera sucesiva aquí planteada, como hemos dicho. Sí podemos afirmar, sin embargo, que la construcción de los derechos sociales será siempre un proceso social y político, marcado por las contradicciones, movimientos, cambios y luchas en una sociedad determinada, y por las circunstancias de tiempo y lugar.

3.2 La conformación del umbral de dignidad humana

El punto de partida de este proceso tiene como telón de fondo la desigualdad. Una parte de la sociedad está impedida de acceder a los bienes materiales y espirituales existentes que se consideran socialmente necesarios para vivir con dignidad.

Aquí tenemos tres elementos. Primero: el desarrollo productivo de la sociedad es tal que podría otorgar a todas las personas los bienes que requieran para la satisfacción de todas sus necesidades sociales. Segundo: no obstante, la mayoría de la sociedad no accede a los bienes que le permitan satisfacer tales necesidades. Tercero: con independencia de esa desigualdad, sobre la base de su desarrollo productivo, la sociedad configura culturalmente un ideal de bienestar a partir de un conjunto de bienes existentes que se consideran indispensables para todas las personas. A este ideal de bienestar lo llamamos umbral de dignidad humana.

Este umbral no está construido al gen de la realidad material. Por el contrario, se desprende del desarrollo material mismo de la sociedad. Si el desarrollo productivo o material de una sociedad permite construir casas para vivir en ellas, ropa para protegerse del frío o líneas de energía eléctrica para iluminar el interior de las viviendas, por poner unos ejemplos; entonces se considera social y culturalmente que estos bienes deben ser accesibles a todas las personas. Cuando alguna persona no accede a esos bienes, que ya pueden ser producidos por la sociedad, entonces esta persona se encuentra en una situación de pobreza y desigualdad. Esa persona vive por debajo del umbral de dignidad humana.

Obviamente, este umbral cambia en el tiempo y en el espacio. Si nos encontramos en los inicios del siglo XIX y aún no existe la electricidad, evidentemente la persona que no tiene electricidad no se encuentra en situación de pobreza por esa razón, porque la sociedad no produce electricidad ni para ella ni para nadie. Lo cual confirma que el umbral de dignidad humana se desprende de las capacidades productivas de la sociedad.

Sin embargo, si nos encontramos en el siglo XX y la sociedad ya puede producir cohetes que viajan al espacio exterior, una persona que carezca de un cohete de ese tipo tampoco está en situación de pobreza, porque la sociedad no tiene la capacidad productiva para que todas las personas cuenten con su propio cohete. Por lo tanto, esta realidad de limitación material también se refleja en el ideal de bienestar socialmente determinado. El umbral de dignidad humana del siglo XX no comprende los cohetes que viajan al espacio exterior, pues la capacidad productiva de los mismos es muy limitada y no puede ser socialmente compartida. Además de que su producción masiva podría destruir un bien socialmente necesario: un medio ambiente sustentable.

El umbral de dignidad humana se desprende de los alcances sociales del desarrollo material de una sociedad históricamente dada y cambia conforme cambia este. En el siglo XX el acceso al internet no formaba parte del umbral de dignidad humana; en el siglo XXI, sí.

Así, los derechos sociales comienzan a construirse precisamente alrededor de las luchas colectivas de los seres humanos por alcanzar ese umbral de vida digna determinado histórica y socialmente.

El umbral de dignidad humana descansa sobre dos tipos de bienes. La primera está constituida por la satisfacción de las necesidades materiales (que también son sociales), tales como la alimentación, el vestido, crecimiento saludable y otras; es

decir, aquellas que garantizan la vida y la continuidad de esta (bienes tangibles). La segunda está conformada por todo aquello que, sin ser indispensable para vivir saludablemente, es considerado socialmente necesario para el desarrollo de todas las potencialidades humanas, como la educación, la cultura, la recreación o el tiempo libre (bienes intangibles).

Se advierte que aún dentro del primer tipo, pueden distinguirse los satisfactores materiales que simplemente garantizan la existencia -como el agua, la alimentación, el descanso-, de aquellos otros satisfactores, también materiales, que ya han incorporado ciertos elementos culturales civilizatorios: vestuario adecuado, vivienda, energía para calentar los alimentos, calefacción y otros. Por lo que también podría hablarse de tres tipos de bienes.

Una aproximación elemental a la noción de umbral de dignidad humana la ofrece el premio Nobel de economía Joseph E. Stiglitz cuando habla de una “Una vida decente para todos” en su libro *Capitalismo Progresista*: “Hay sólo unas pocas cosas que constituyen el núcleo de una vida decente: a la gente le importan los trabajos con una remuneración justa y un mínimo de seguridad tanto antes como después de la jubilación, la educación de sus hijos, la propiedad de una vivienda y el acceso a una atención médica de calidad”.¹¹⁵

Sin embargo, muchos años antes, en 1950, T.H. Marshall, en su clásica obra *Ciudadanía y clase social*, recordando una idea de Alfred Marshall y aportando una propia, ofrecía conceptos con un enfoque más amplio. Y contribuía a elaborar así un umbral ideal que servía como objeto de aspiraciones materiales y espirituales de las personas.

Cita las palabras de Alfred Marshall ante el *Reform Club* de Cambridge en 1873: “La pregunta -decía- no es si todos los hombres llegarán finalmente a ser iguales, que

¹¹⁵ Stiglitz, E. Joseph, *Capitalismo progresista*, editorial Taurus, México, 2020, pp. 274 y 287.

ciertamente no lo serán, sino si el progreso avanza constante, aunque lentamente, hasta que, al menos por su trabajo, todo hombre sea un caballero. Yo sostengo que sí avanza, y que esto último ocurrirá”. Al observar a trabajadores afectados por las labores pesadas y excesivas y la falta de calificación, Marshall decía: “están aprendiendo a valorar más la educación y el tiempo libre que el simple aumento de salarios y comodidades materiales”, y “desarrollan constantemente un sentido de la independencia y del respeto viril hacia sí mismos y, con ello, una deferencia cortés por los demás; aceptan cada vez más los deberes públicos y privados del ciudadano; y perciben mejor la verdad de que son hombres y no máquinas de producir. Se convierten en caballeros”. Y agregaba que los que no recibían educación no podían elegir libremente, no podían distinguir las cosas buenas que caracterizaban la vida de los caballeros.¹¹⁶

Para T. H. Marshall, la idea de conseguir el estatus de un caballero, “se aleja del juicio cuantitativo de los niveles de vida en función del consumo de bienes y el disfrute de servicios para aproximarse a una valoración cualitativa de la vida en su conjunto, según elementos fundamentales para la civilización o la cultura”. Y agregaba: “sin violentar el contenido de sus palabras, podríamos sustituir el término <<caballero>> por el adjetivo <<civilizado>>, porque es evidente que tomaba como modelo de vida civilizada aquellas condiciones que su generación consideraba apropiadas para un caballero. Podríamos añadir que cuando todos reclaman el disfrute de esas condiciones, están pidiendo que se les admita a compartir la herencia social, lo que, a su vez, significa exigir un puesto como miembros de pleno derecho de la sociedad, es decir, como ciudadanos.”¹¹⁷

T.H. Marshall desprende del texto citado la idea de una ciudadanía ideal, asociada al concepto de pertenencia igualitaria a una comunidad: “La ciudadanía es aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica.

¹¹⁶ Marshall, T. H. et all, Op. Cit., p. 18

¹¹⁷ Marshall, T. H. et all, Op. Cit., p. 20

Aunque no existe un principio universal que determine cuáles son los derechos y obligaciones, las sociedades donde la ciudadanía es una institución en desarrollo crean la imagen de una ciudadanía ideal que sirve para calcular el éxito y es objeto de las aspiraciones. Las conquistas que se producen en la dirección así trazada proporcionan una medida más acabada de la igualdad, un enriquecimiento del contenido de ese estatus y un aumento de los que disfrutan de él.”¹¹⁸

En los textos de Alfred Marshall y T. H. Marshall encontramos varios conceptos a los que nos hemos referido. Se habla de “la educación y el tiempo libre, además del salario y las comodidades materiales”. Todo ello constituye una “valoración cualitativa de la vida en su conjunto”, es decir, una visión de vida digna. Para llegar a ella, se “tomaba como modelo de vida civilizada aquellas condiciones que su generación consideraba apropiadas para un caballero”, o sea, el ideal de bienestar históricamente determinado. Ahí tenemos descrita la noción de umbral de dignidad humana.

En otras palabras, el concepto de <<caballero>> de Alfred Marshall simboliza un status material y espiritual, un umbral de dignidad humana, al que se elevan las clases trabajadoras en tanto abandonan la miseria, las labores embrutecedoras y la ignorancia. Sucesivamente, el <<caballero>> de Alfred Marshall se transforma en el <<ciudadano>> de T.H. Marshall, que se erige en la “imagen” que es “objeto de las aspiraciones”. Subrayo un elemento más que se desprende de la elaboración de Marshall: no existe un principio universal de dignidad humana, son las sociedades las que crean la imagen ideal de las aspiraciones humanas. El umbral de dignidad humana es, pues, una construcción social, históricamente determinada.

Una elaboración más científica sobre el tema la proporciona Julio Boltvinik, quien al intervenir en el debate sobre la pobreza sostiene: “La medición de la pobreza conlleva siempre 2 elementos, uno positivo (o empírico) y otro normativo. El positivo

¹¹⁸ Marshall, T. H. et al, Op. Cit., p. 37

se refiere a la situación observada de los hogares y personas, mientras el normativo se refiere a las reglas mediante las cuales juzgamos quien es pobre y quien no lo es. Estas reglas expresan el piso mínimo debajo del cual consideramos que la vida humana pierde dignidad”.¹¹⁹

En principio, podría pensarse que por arriba de ese piso la vida humana accede al umbral de dignidad. Sin embargo, el autor referido complejiza más su explicación. Veamos.

Para Boltvinik, “cuando el Banco Mundial (BM) define un dólar por persona al día como umbral o línea de pobreza ... está mostrando su concepción del ser humano, al reducirlo a la categoría del animal, ya que ese ingreso alcanzaría, en el mejor de los casos, para mal alimentar a una persona, quedando todas las demás necesidades humanas insatisfechas. Con ello el BM niega todos los demás derechos sociales ya que sostiene, implícitamente, que los seres humanos sólo tienen derecho a la alimentación”.¹²⁰

Boltvinik va más allá y coloca el umbral del florecimiento humano por encima del umbral del nivel de vida: “Una respuesta a la pregunta sobre la esencia humana permite abordar la pregunta sobre necesidades y potencialidades del ser humano. Al hacerlo abordamos los elementos constitutivos del florecimiento o del bienestar humano. Debemos ahora contestar si es en este eje conceptual donde tenemos que hacer el corte que distingue a los pobres de los no pobres. Mi respuesta es negativa; pienso que antes debemos llevar a cabo un recorte que nos permita pasar a otro eje, el del nivel de vida para en él llevar a cabo el corte. La diferencia entre ambos ejes, consiste en que en el del florecimiento está el ser humano completo, con todas sus necesidades y capacidades, mientras que en el del nivel de vida están solamente los elementos económicos de dichas necesidades y capacidades.

¹¹⁹ Boltvinik, Julio et al, Pobreza, Desigualdad y Marginación, compilación de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, México, D.F., 2004, pp. 17.

¹²⁰ Boltvinik, Julio et al, Op. Cit.

Necesidades humanas como el amor, o capacidades como la creatividad, que no dependen centralmente de recursos económicos, quedan casi eliminados al pasar del primer eje conceptual al segundo”.¹²¹

“La ruptura de la actividad orientada directamente a la satisfacción de necesidades -continúa Boltvinik-, lo que constituye para Marx, el rasgo más esencial del ser humano es al mismo tiempo la ruptura del dominio del ser por el instantito ... lo que significa un salto gigantesco en términos de libertad. Sin embargo, si aun así nacemos con impulsos congénitos, está claro que somos inevitablemente seres necesitantes y, por tanto, que nuestra libertad empezará siempre donde acaban nuestras necesidades”.¹²²

De lo dicho por Boltvinik se advierten, en un primer momento de observación, tres líneas de distinción. Primero habla del “piso mínimo debajo del cual consideramos que la vida humana pierde dignidad“, a lo que también denomina “umbral o línea de pobreza”. Después define “el eje del nivel de vida”. Y finalmente llega al “umbral del florecimiento humano”. Podemos aseverar que el primer y el segundo conceptos se refieren a la misma línea, en un caso vista desde abajo y en otro caso vista desde arriba. Debajo de esa línea, la persona “pierde dignidad”, arriba de esa línea, la persona gana “nivel de vida”. Pero lo que más se parece a nuestro umbral de dignidad humana es el “umbral del florecimiento humano” de Boltvinik, en el cual, explica, se contienen no sólo “los elementos económicos de necesidades y capacidades”, sino también “capacidades como la creatividad, que no dependen centralmente de recursos económicos”. El umbral de dignidad humana comprende así, en primer lugar, elementos materiales básicos para la existencia; en segundo lugar, elementos materiales secundarios para elevar las capacidades y el nivel de vida y salir de la pobreza; y en tercer lugar, elementos espirituales como los de carácter creativo.

¹²¹ Boltvinik, Julio et all, Op. Cit., p. 18

¹²² Boltvinik, Julio et all, Op. Cit., p. 20

Una visión interesante y compleja, que coadyuva al propósito de establecer las bases de un umbral de dignidad humana, la encontramos en el estudio de György Markus sobre necesidades, trabajo, capacidades y consciencia en la diferenciación del ser humano respecto a otras especies animales. Para Markus, el ser humano no resuelve inmediatamente sus necesidades. Lo hace por medio de mediaciones, las cuales se constituyen a través del trabajo. El trabajo crea los medios por los que el ser humano satisface sus necesidades. Esos medios se complejizan constantemente en un acumulado civilizatorio de generación en generación y pasan a ser también necesidades. En la creación de los mismos a través del trabajo, a su vez, las capacidades del ser humano se desarrollan incesantemente.

Dice Markus: “La naturaleza y la causa de la diferencia entre el hombre y el animal radican en la diversidad de sus respectivas actividades vitales ... Exactamente igual que el hombre, los demás animales no consiguen satisfacer sus necesidades sino mediante su propia actividad. Pero la actividad de los demás animales se orienta exclusivamente a aferrar y consumir los objetos de su necesidad: coincide inmediatamente con la satisfacción activa de la necesidad dada ... Además, tanto la ‘meta’ de su actividad (los objetos de sus necesidades) cuanto los componentes simples de esa actividad, las ‘capacidades’ elementales del animal, están determinados, dados con su vida, y son en lo esencial inmutables...”¹²³

Así, Markus desentraña las causas por las que las necesidades humanas se amplían constantemente y van más allá de su consumo inmediato: “El resultado de la actividad animal es el consumo de ciertos objetos naturales, su aniquilación, y la adaptación inmediata de otros al cuerpo del animal. También, desde luego, la producción humana se orienta a la satisfacción de las múltiples necesidades de los hombres; pero -principalmente a causa de que esa actividad, una vez rebasado el estadio más primitivo, presupone como medios de trabajo no objetos naturales dados, sino objetos ya trabajados, de modo que en el caso del hombre el ámbito de

¹²³ Markus, György, *Marxismo y “Antropología”*, Editorial Grijalbo, México, 1985, p. 17.

los objetos inmediatamente consumidos es sólo una parte de la totalidad de los objetos que utiliza-, su proceso de trabajo origina constantemente objetos, con lo que se altera paulatinamente el mundo circundante del hombre”.¹²⁴

De acuerdo con György Markus: “Lo que ante todo distingue al hombre del animal es ... el trabajo ... los hombres, empiezan a diferenciarse de los demás animales en cuanto que empiezan a producir sus medios de vida, sus alimentos (...) El trabajo es ante todo una actividad que se orienta a la satisfacción de las necesidades no directamente, sino sólo a través de mediaciones”.

Así, Markus desentraña las causas por las que las necesidades humanas se amplían constantemente y van más allá de su consumo inmediato: “Como la actividad humana no se orienta sin mediaciones a la satisfacción de las necesidades, sino que media ésta con la transformación de las materias naturales de un modo útil, se amplía constantemente el ámbito de las cosas que pueden servir de objetos de aquella actividad. Por una parte, utilizando las cosas en forma alterada, el hombre puede aplicar cada vez más objetos a la satisfacción de sus necesidades; por otra parte, muchas cosas inadecuadas para el consumo inmediato se le van haciendo necesarias como medios de su actividad trabajadora”.¹²⁵

Sus necesidades no están constituidas sólo por sus alimentos, sino por el conjunto de medios que rodean su obtención. El ser humano necesita los alimentos; pero también necesita los utensilios para fragmentarlos y distribuirlos; y necesita el trabajo para producir los alimentos y los utensilios. La transformación de materias naturales “se amplía constantemente” para que los seres humanos apliquen “cada vez más objetos a la satisfacción de sus necesidades”.

Agrega Markus: “Cada acto singular de actividad humana supone la preexistencia de una necesidad determinante de la actividad. Pero el proceso histórico total de

¹²⁴ Markus, György, Op. Cit., p. 21

¹²⁵ Markus, György, Op. Cit., p. 19

esa relación se invierte. Desde luego que lo que funciona como primer punto histórico de partida y, al mismo tiempo, como presupuesto de la producción es el conjunto originario de necesidades biológicas del hombre. Pero no es posible entender la actividad social del trabajo en su proceso histórico como una actividad de satisfacción de necesidades naturales eternamente inmutadas. Las necesidades que efectivamente determinan la producción no son las necesidades originarias en su crudeza natural, sino las necesidades originadas por la misma producción ... Es el objeto producido por el hombre lo que origina la necesidad humana colectiva del mismo”.

Las necesidades que determinan la producción son originadas por la producción misma, no son las necesidades biológicas, pues “no es posible entender la actividad social del trabajo en su proceso histórico como una actividad de satisfacción de necesidades naturales eternamente inmutadas” dice Markus. Esto nos indica el parámetro social de las necesidades humanas, por un lado, y su aspecto dinámico, por otra parte. Y también nos confirma que el umbral de dignidad humana está construido muy por encima de las necesidades biológicas o de existencia, y abarca de forma constante cada vez más objetos (bienes) producidos por el trabajo humano.

En otras palabras, cuando hablamos de necesidades humanas no podemos sólo referirnos a aquellas necesidades alimentarias biológicas inmediatas sino a toda la construcción cultural y material que sobre estas ha realizado la sociedad humana. Lo que produce el ser humano para satisfacer las necesidades se convierte también en una necesidad. Desde el momento en que su producción facilita la consecución del objetivo original y eleva el goce de la satisfacción hay una nueva necesidad a cuya satisfacción aspira la sociedad en su conjunto. Si se produce carbón la sociedad aspirará a obtenerlo; si se produce gas la sociedad lo necesitará; si se produce electricidad ésta se constituirá en una necesidad a la que aspirará la sociedad para vivir con dignidad.

Para hacer más claras sus conclusiones, Markus cita la explicación de Marx sobre la historización de las necesidades frente a los deseos naturales con el ejemplo de la satisfacción del hambre: “Por de pronto, el objeto no es un objeto en general, sino un objeto determinado que se tiene que consumir de un modo determinado que sólo la producción misma puede mediar. Hambre es hambre, pero un hambre que se aplaca con carne cocida y comida con tenedor y cuchillo es un hambre diferente de la que engulle carne cruda sin más ayuda que la mano, las uñas y los dientes. Por lo tanto, la producción produce no sólo el objeto del consumo, sino también el modo del consumo (cursivas mías), y no sólo objetivamente, sino también subjetivamente”.¹²⁶

La cita de Marx es una gran ayuda para explicar el umbral de la dignidad humana, constituido no sólo a partir de las necesidades inmediatas sino también de aquellas construidas, aceptadas y exigidas socialmente. Al respecto, Markus deduce: “En el curso de la producción aparecen necesidades completamente nuevas, sociales por su origen y por su contenido”.

Sin embargo, Markus aún especifica un nivel más de necesidades: “se producen también nuevas necesidades individuales de carácter histórico-social, las cuales no se pueden considerar ya -al menos en su específica determinación material humana- como simples humanizaciones de la actividad biológica. Algunas de estas necesidades individuales de carácter histórico social se presentan en todas las formaciones sociales; por ejemplo, la necesidad de trabajo o de tráfico con los semejantes. Otras -como la necesidad estética- no nacen hasta un determinado estadio de la evolución histórica, pero a partir de él se estabilizan”.¹²⁷

En lo dicho hasta aquí, encontramos los dos tipos de bienes materiales que hemos visto ya antes: las necesidades materiales vinculadas con la existencia (como comer); las necesidades materiales vinculadas con la producción (comer con

¹²⁶ Markus, György, Op. Cit., p. 26

¹²⁷ Markus, György, Op. Cit., pp. 17,28

cubiertos y platos); y el tipo de bienes espirituales (como las estéticas: comer con manteles largos).

Subrayo que, para Markus, “una vez rebasado el estadio más primitivo”, “los objetos inmediatamente consumidos es sólo una parte de la totalidad de los objetos que utiliza” el ser humano. Luego entonces, sus necesidades no están constituidas sólo por sus alimentos, sino por el conjunto de medios que rodean su obtención. El ser humano necesita los alimentos; necesita los utensilios para obtenerlos, fragmentarlos y distribuirlos; necesita el trabajo para obtener los utensilios que, a su vez, le permita obtener los alimentos. Además, necesita desarrollar las capacidades para poder usar los instrumentos cada vez más complejos que le sirven para obtener sus alimentos. En otras palabras, necesita alimentos, tierras para cosecharlos, instrumentos para procesarlos, energía para calentarlos; mesas y platos para servirlos y actividades industriales para producir dichos instrumentos. Y necesita una cultura que le permita capacitarse para todo ello.

Esa relación entre necesidades y trabajo va a desarrollar las capacidades. “La apropiación histórica de la cosa como medio de producción o como objeto de consumo ... implica también y al mismo tiempo -por el lado del sujeto- que el hombre se apropia de nuevas potencialidades esenciales humanas, de nuevas propiedades y capacidades humanas. Del mismo modo que unos nuevos objetos de consumo significan para el hombre nuevas posibilidades de goce, así también unos medios de producción nuevos significan para él la aparición de nuevas capacidades productivas, de nuevas habilidades”.¹²⁸

La apropiación de nuevos objetos para satisfacer necesidades provocará el desarrollo de nuevas capacidades, y éstas detonarán nuevas necesidades. De esta forma, las necesidades humanas se amplían incesantemente. La relación necesidades-trabajo-capacidades actúa como un círculo en espiral ascendente que

¹²⁸ Markus, György, Op. Cit., p. 23

coloca el umbral de dignidad humana en un plano muy superior a la simple satisfacción del hambre y le da su historicidad específica.

El umbral de dignidad humana, pues, no está en la satisfacción inmediata del hambre, sino mucho más arriba: en la satisfacción del hambre de acuerdo con los parámetros que la sociedad considera adecuados a la dignidad humana. Siguiendo con el ejemplo, diríamos que se encuentra en la satisfacción del hambre con mesa, sillas, mantel, platos, cubiertos bien utilizados, comida cocida, sazonada y nutritiva, bajo un techo y con la compañía afectivamente deseada.

La elaboración de Markus es una base útil para explicar la construcción sociohistórica del umbral, que contiene todo aquello que acumulado por generaciones, y pasando por diversas mediaciones productivas y culturales, es considerado socialmente como un nivel que separa al humano de su simple existencia biológica animal para convertirlo en un ser con una dignidad propia en la sociedad civilizada de la que forma parte.

Las necesidades sociales no se limitan a las necesidades biológicas, naturales o existenciales inmediatas. Los seres humanos resuelven sus necesidades a través de mediaciones que se complejizan incesantemente. Dichas mediaciones se producen a través del trabajo y pasan a convertirse en nuevas necesidades. Los sucesivos estadios histórico-sociales van determinando el conjunto de necesidades sociales. Las necesidades sociales, y su satisfacción, conforman una construcción social colectiva que cambia de acuerdo con el tiempo, el lugar y la cultura dominante. Están relacionadas, como causa y consecuencia, con lo que una sociedad determinada considera que constituye el umbral de dignidad humana.

Su satisfacción para la amplia mayoría social no se realiza simplemente en el mercado. Se deriva de la lucha social que logra conquistar derechos sociales, pues estos son el vehículo que obliga a un Estado a satisfacerlas de forma universal. La

lucha por conquistar derechos sociales es el camino de las clases subalternas por alcanzar el umbral de dignidad humana.

Otra conexión interesante con la idea del umbral de dignidad humana es la que se puede desprender desde la concepción de los derechos humanos. La filosofía sobre la que generalmente se fundamenta es el iusnaturalismo, cuestionable concepción desde el punto de vista científico, pues postula una esencia humana *per se* a la que son inherentes un conjunto de derechos preexistentes a toda civilización, creados por Dios o la Naturaleza, y dados de una vez y para siempre. Por eso, se afirma desde ese enfoque que las instituciones lo único que deben hacer es reconocerlos.

Sin embargo, la concepción de los derechos humanos tiene por lo menos tres importantes virtudes. En primer lugar, su discurso ayuda a presionar de manera eficaz a las instituciones políticas para lograr el reconocimiento de nuevos derechos, al plantear que estos no se conceden graciosamente por el poder porque se parte de la premisa de que ya existen y sólo deben ser reconocidos. En segundo lugar, le da ciertas características de fuerza jurídica especial a los derechos, tales como las siguientes: universales, indivisibles, interdependientes, complementarios, no jerarquizables, imprescriptibles, irrenunciables, irreversibles, progresivos, intransferibles, inalienables, inviolables, acumulativos y obligatorios.

Dicha concepción contribuye a la idea del umbral de dignidad humana, al dibujar una línea elevada de variadas condiciones para asegurarla. De acuerdo con Jesús María Casal, los derechos humanos son atributos “inherentes a la persona que se derivan de la dignidad humana y resultan fundamentales en un determinado estadio de evolución de la humanidad, por lo que reclaman una protección jurídica”. Es interesante que el propio Casal admite que estos derechos no siempre han sido los mismos, que no son inmutables, ni ajenos a las influencias políticas y sociales, sino que responden a “exigencias éticas objetivas que cristalizan en circunstancias

históricas determinadas”¹²⁹. Estos derechos no siempre han sido los mismos porque el umbral de dignidad humana no es inherente a la naturaleza, sino resultado de una construcción histórico-social que varía en el tiempo y en el espacio.

Adalid Contreras Baspineiro afirma que las necesidades alcanzan el estatus de derechos en el momento en que “se traducen en normas y leyes”, convirtiéndose “en aspiraciones, y éstas, en obligaciones.”¹³⁰ (Subrayo aquí los conceptos de dignidad humana y aspiraciones, elementos relacionados con el umbral de dignidad humana que aquí analizamos).

Rodrigo García Schwarz expresa con claridad el vínculo entre los derechos sociales y el umbral de dignidad humana: “Los derechos económicos, sociales y culturales, más comúnmente denominados ‘derechos sociales’... se refieren ... a cuestiones relacionadas con expectativas básicas para la dignidad humana”¹³¹, pues “están relacionados con el mínimo existencial, social y culturalmente delineado ... para la supervivencia en condiciones condecientes con la dignidad inherente a la persona humana”.¹³²

Lorenzo Peña, a su vez, plantea “el deber de los poderes públicos de que haya -y siga habiendo incesantemente- un aumento de la prosperidad general y una mayor equidad en la distribución de la riqueza social”, pues “el ideal regulativo es llegar así a un reparto de la riqueza social según las necesidades de cada uno”. Peña concluye: “Lo que demanda y reclama el respeto a los derechos del hombre es que la meta esté vigente como aspiración de las políticas públicas y que se vaya

¹²⁹ Giménez, Claudia, Valente, Xavier, en El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes, Cuadernos del CENDES, vol. 27, núm. 74, mayo-agosto, 2010, pp. 51-80, Universidad Central de Venezuela, Caracas Venezuela.

¹³⁰ Giménez, Claudia et al., Op. Cit.

¹³¹ García Schwarz, Rodrigo, Op. Cit., p. 41

¹³² García Schwarz, Rodrigo, Op. Cit., p. 43

plasmando enseguida en realizaciones concretas, en beneficio de la gran mayoría” (cursivas mías).¹³³

Encontramos en Peña la noción del umbral de dignidad humana a partir de conceptos como: el aumento incesante de la prosperidad general, la satisfacción de las necesidades de cada uno y la meta vigente como aspiración. En efecto, el umbral de dignidad humana es una meta a la que aspira la sociedad para lograr la prosperidad general que permita satisfacer las necesidades de cada uno. Peña, además, vincula estas aspiraciones con las políticas públicas, asunto que abordaremos más adelante.

El umbral varía en el tiempo y en el espacio. No es absoluto ni para siempre. El de una sociedad agraria no es igual al de una sociedad industrial. El del siglo XIX no es igual al del siglo XXI. Los valores de dignidad y bienestar se mueven. Es una construcción histórica y social.

No obstante, encontramos como constantes en la conformación del umbral de dignidad humana: 1) el desarrollo material o productivo de la sociedad; 2) los valores éticos compartidos que se manifiestan en un ideal de bienestar; 3) la lucha de las clases y grupos subalternos por acceder a los beneficios que el desarrollo material de la sociedad puede ofrecer. Del desarrollo material alcanzado se desprende el ideal de bienestar por el que se lucha, objetivo que toma la forma de valores éticos, que dan contenido a su vez a los derechos sociales.

El entreveramiento del desarrollo productivo, los valores éticos y la lucha social la configuran la variada y creciente temática de los derechos sociales, cuyo ejercicio permitirá arribar al umbral de dignidad humana. En virtud de las circunstancias tiempo/espacio se pueden desprender los derechos a la tierra, el agua y la alimentación, por poner algunos ejemplos: al trabajo, la seguridad social y la salud,

¹³³ Peña, Lorenzo, La Fundamentación Jurídico-Filosófica de los Derechos de Bienestar, op. cit. pp. 136-,37.

por poner otros; o a la educación, la cultura, la igualdad de género y el acceso a las tecnologías, por poner unos más. La diversidad temática de los derechos sociales se expande a medida que la humanidad se desarrolla material y espiritualmente. El ejercicio integral de los derechos permitirá alcanzar el umbral de dignidad humana, que deviene así una suerte de meta alrededor de la que se organizan las aspiraciones y luchas colectivas, especialmente de las clases y grupos subalternos, a través de los derechos sociales. Son fundamentalmente las clases subalternas las que luchan por los derechos sociales, pero al conquistarlos, los conquistan para toda la sociedad.

El umbral de dignidad humana es una construcción social y cultural constituida por todos los bienes, tangibles o intangibles, que una sociedad en determinadas circunstancias históricas considera adecuados para acceder a un estatus de bienestar integral, es decir, espiritual y material. Es una línea que dibuja las aspiraciones colectivas expresadas en las luchas sociales y aceptadas socialmente como legítimas y propias de todo ser humano. Refleja un acuerdo social, codificado de maneras diversas, sobre todo aquello con lo que cada persona humana debe contar para satisfacer el conjunto de sus necesidades y desarrollar sus potencialidades. El umbral de dignidad humana es un horizonte de bienestar intrínsecamente universal, -pues incluye a todas las personas-, en torno al cual se va organizando progresivamente la lucha por los derechos sociales.

3.3 La apropiación social y cultural de los derechos

El ejercicio real de los derechos sociales, es decir, la existencia de derechos efectivos, derechos que no están sólo en el papel, sino que son conquistados de verdad, disfrutados en la vida cotidiana por los sujetos colectivos de derechos, supone un proceso de apropiación social y cultural; un proceso que lleva a éstos a la convicción de que un bien, tangible o intangible, es suyo, les pertenece.

Esto coloca el término derechos como una categoría social que se ubica en un plano que va más allá de lo jurídico. La construcción de los derechos es aquí una construcción social, que es previa y posterior al proceso propiamente jurídico. Esto quiere decir que la apropiación social y cultural de un bien, tangible o intangible, acompaña al sujeto social en su transformación en sujeto colectivo de derechos.

Cuando hablamos de derechos en este momento estamos hablando de una categoría que se dibuja en el imaginario social y precipita conductas de los sujetos colectivos. Las palabras y expresiones derecho, derechos, tener derecho a, es mi derecho, se utilizan por un sujeto social para comunicar al resto de una sociedad o al Estado, que desea, y actúa para, acceder a un determinado bien con plena legitimidad. En este caso, el término derechos no se utiliza para aludir a un precepto jurídico debidamente surgido de los procedimientos que marcan las leyes, sino a una construcción social y cultural por la cual un determinado sujeto social o una sociedad entera arriba a la convicción de que algo le pertenece y actúa para mantenerlo u obtenerlo.

En la introducción a la edición de 1891 de *La Guerra Civil en Francia*, de Carlos Marx, Federico Engels señala lo siguiente: “El Muro de los Federados del cementerio de *Père Lachaise*, donde se consumó el último asesinato en masa, queda todavía en pie, testimonio mudo pero elocuente del frenesí a que es capaz de llegar la clase dominante cuando el proletariado se atreve a reclamar sus derechos”.¹³⁴

Donde Engels dice “cuando el proletariado se atreve a reclamar sus derechos”, ¿a qué derechos se refiere? Obviamente no se refiere a derechos preestablecidos en el sistema normativo positivo. Es decir, no se refiere a derechos ya establecidos en la ley. No está apelando a un código, menos aún a una constitución, ni siquiera a los derechos humanos de aquella época. Se refiere a aquello que la clase obrera

¹³⁴ Marx, Karl, *La Guerra Civil en Francia*, Madrid, Fundación Federico Engels, 2007, p. 17

parisina reivindica como sus derechos, a aquello que ya considera que son sus derechos, a lo que tiene la firme convicción de que le corresponde, que debe ser suyo. Se refiere a sus aspiraciones para arribar al umbral de dignidad humana.

Así, los derechos, aún antes de su concreción estrictamente jurídica y material, están presentes en el imaginario social, son categorías comunes que precipitan los procesos de apropiación social y cultural sobre los bienes, tangibles o intangibles, que son considerados por aquellos conglomerados como algo propio, como algo suyo, como algo que les pertenece. Son convicciones colectivas que se traducen en exigencias, reclamos, proclamas y programas de los sujetos sociales.

No han surgido de la nada, ni son una creación abstracta de la mente. Han emergido de las condiciones de desigualdad, de la miseria, de la injusticia, del contraste entre la capacidad productiva de la sociedad y la pobreza real en la que viven quienes enarbolan esas demandas.

Entonces, hay que distinguir dos momentos en el proceso de apropiación social y cultural de los derechos. Hay una apropiación material que ocurre en el ejercicio mismo de los derechos, pero antes de ello hay una apropiación simbólica, cuando aún no se conquistan, pero el sujeto social ya considera que tiene esos derechos.

El proceso de apropiación social y cultural acompaña la transformación de los sujetos sociales en sujetos colectivos de derechos de principio a fin, proceso que es también el camino de lucha que libran estos por alcanzar el umbral de dignidad humana.

Cornelius Castoriadis, al abordar el tema de la institución imaginaria de la sociedad nos proporciona un conjunto de cauces conceptuales para desarrollar la idea del imaginario social. "Todo lo que se nos presenta en el mundo social-histórico está indisolublemente tejido con lo simbólico. No es que se agote en ello. Los actos reales, individuales o colectivos -el trabajo, el consumo, la guerra, el amor, el parto-

, los innumerables productos materiales sin los cuales ninguna sociedad podría vivir un instante, no son (ni siempre ni directamente) símbolos. Pero unos y otros son imposibles fuera de una red simbólica”.¹³⁵

Todo lo que se nos presenta en el mundo social-histórico está tejido con lo simbólico, dice Castoriadis. El mundo social-histórico incluye la construcción de los derechos sociales, la cual, en efecto, se manifiesta también a través de una red simbólica.

“Nos encontramos primero, claro está, con lo simbólico en el lenguaje. Pero lo encontramos igualmente, en otro grado y de otra manera, en las instituciones. Las instituciones no se reducen a lo simbólico, pero no pueden existir más que en lo simbólico ... Una organización dada de la economía, un sistema de derecho, un poder instituido, una religión, existen socialmente como sistemas simbólicos sancionados”¹³⁶-agrega el autor-. Y ofrece un ejemplo, por lo demás significativo para nuestra investigación: “Una cartilla es el símbolo del derecho del asalariado a exigir una cantidad dada de billetes que son el símbolo del derecho de su poseedor a entregarse a una variedad de actos de compra”.¹³⁷

En lo dicho aquí por Castoriadis encontramos varios elementos relevantes: lo simbólico se encuentra primero en el lenguaje y de otra manera, en las instituciones, como un sistema jurídico, por ejemplo. Y en efecto, la palabra derechos simboliza algo rápidamente en el imaginario social y se vincula con instituciones sociales y jurídicas. El caso de la cartilla como símbolo del derecho del trabajador asalariado a obtener un conjunto de bienes es por demás emblemático. La construcción de los derechos sociales está llena de palabras simbólicas que desde el imaginario social precipitan los procesos de apropiación social y cultural de los sujetos sociales sobre

¹³⁵ Castoriadis Cornelius, *La institución imaginaria de la sociedad*, Buenos Aires, Tusquets Editores, 2007, p. 183.

¹³⁶ Castoriadis Cornelius, *Op. Cit.*

¹³⁷ Castoriadis Cornelius, *Op. Cit.*

determinados bienes. Tierra, trabajo, escuela, techo, pan, medicamento son palabras simbólicas que aluden en el imaginario social a determinados derechos sociales, antes, durante y después de su conquista.

Antes de la promulgación de la Constitución de 1917 y del reparto agrario, la explotación colectiva de la tierra ya estaba en el imaginario social de las comunidades campesinas indígenas del Sur de México.

Castoriadis sugiere precisamente que lo simbólico nos remite a otro punto: lo imaginario. “Las determinaciones de lo simbólico que acabamos de describir no agotan su sustancia. Queda un componente esencial, y, para nuestro propósito, decisivo: es el componente imaginario de todo símbolo y de todo simbolismo”.¹³⁸

Precisa también lo que quiere decir con significaciones imaginarias sociales: “lo que permanece invariable cuando un mensaje es traducido de un código a otro, e incluso podría añadirse, lo que permite definir identidad”.¹³⁹ Y así, al pasar de lo social a lo jurídico, permanece invariable el contenido de los derechos sociales.

Finalmente, Castoriadis indica: “Es imposible comprender lo que fue y lo que es la historia humana prescindiendo de la categoría de lo imaginario. Ninguna otra permite reflexionar sobre las siguientes preguntas: ¿qué es lo que fija la finalidad, sin la cual la funcionalidad de las instituciones y de los procesos sociales seguiría siendo indeterminada?, ¿qué es lo que, en la infinidad de las estructuras simbólicas posibles, especifica un sistema simbólico, establece las relaciones canónicas prevalentes, orienta hacia una de las incontables direcciones posibles todas las metáforas y las metonimias abstractamente concebibles?”.¹⁴⁰

¹³⁸ Castoriadis Cornelius, Op. Cit., p. 193

¹³⁹ Castoriadis Cornelius, Op. Cit., p. 203

¹⁴⁰ Castoriadis Cornelius, Op. Cit., p. 224

De lo dicho hasta aquí por Castoriadis se desprende que: la realidad se manifiesta a través de redes simbólicas: estas están unidas con lo imaginario; las significaciones imaginarias sociales son aquello que permanece cuando algo se traduce de un código a otro y lo imaginario es lo que permite fijar la finalidad, orientar hacia una dirección los procesos sociales y las instituciones.

Los derechos sociales son también símbolos con los que se constituye un imaginario social. Ayudan a inventar una nueva realidad social e histórica, la realidad de la dignidad humana, como proyecto colectivo, lo cual se fija como finalidad hacia la que se orienta la acción colectiva. Los derechos aparecen en el imaginario social para simbolizar la legitimidad que tiene un sujeto social para apropiarse de un bien (tierras, alimentos, hospitales, etc.) o para exigirlo.

Cuando hablamos de los derechos aparecen de inmediato en nuestra mente categorías que comunican conceptos simbólicos e inducen a determinados comportamientos. Así como el Derecho se vincula a comportamientos compartidos de obediencia y subordinación, los derechos se relacionan con comportamientos dirigidos a la acción y a la lucha social. Si la tierra es vista como un derecho, entonces la comunidad se organiza para luchar por la tierra, poseerla y explotarla.

La construcción de los derechos sociales, entendida como proceso social complejo implica una apropiación social y cultural que parte del imaginario social para instalarse en las prácticas cotidianas. El elemento determinante es la convicción colectiva de que algo, -un bien, un recurso, un servicio, una política pública, un beneficio, una actividad-, le pertenece a esa colectividad. Esa convicción da pie a la voluntad, a la decisión, a la acción y/o a la reiteración de ciertas prácticas por parte de determinados sujetos sociales.

En el imaginario compartido, la vinculación entre posibilidades materiales y valores éticos da lugar a la lucha social por los primeros derechos sociales: el trabajo, la educación, la tierra y otros.

Así, mucho antes de formalizarse en leyes, decretos o sentencias, antes de ser reconocidos por las autoridades administrativas, legislativas o judiciales; las clases y grupos subalternos visualizan el acceso al trabajo, la educación o la tierra, pues los consideran “sus derechos”. En su imaginario colectivo no aparece la complejidad formal de los actos jurídicos como condición sine qua non para considerarlos como sus derechos; en su imaginario, ya son sus derechos.

A esos primeros derechos sociales se sumarán muchos otros en una constante ampliación progresiva, como los derechos a la alimentación, el agua, la cultura, el deporte, la recreación, el tiempo libre, la familia, la igualdad de género, el medio ambiente sano, la identidad, las tecnologías y un largo etcétera que sigue creciendo progresivamente con los avances y desarrollos de la sociedad.

Dice Anete B.L. Ivo que la “generación de jóvenes que crecen en el usufructo de dichos beneficios ya los considera como ‘derechos naturales’ y proyecta sus expectativas de movilidad ascendente como obligaciones públicas: acceso a la universidad, consumo moderno, y otros”.¹⁴¹ Esto es de una importancia clave: el usufructo fáctico de ciertos beneficios es considerado como derechos y se proyectan como obligaciones públicas.

Cuando diversos sujetos sociales hablan de derechos, no necesariamente hacen referencia a los formalmente reconocidos en la ley -y que tienen como fuentes la legislación aprobada por el órgano legislativo, la jurisprudencia o tesis del órgano judicial o los decretos administrativos del órgano ejecutivo-, sino a los que consideran que ya son sus derechos, en función de sus reiteradas prácticas de apropiación simbólica y/o material sobre bienes y servicios, tangibles o intangibles, para lograr los estándares de bienestar que les permitan acceder a una vida digna.

¹⁴¹ Ivo, Anete, “El camino de vuelta en Brasil”, en Políticas sociales en América latina en los inicios del siglo XXI, CLACSO, Buenos Aires, 2018, p. 258

Ayuda a comprender este proceso la reflexión de Lucía Álvarez sobre la ciudadanía en el siglo XXI, en la que distingue entre ciudadanía formal y ciudadanía sustantiva.¹⁴² Ella observa que la ciudadanía formal responde a la vida institucional, cubre una serie de requisitos formales y se encuentra “inserta en el régimen legal establecido”. La ciudadanía sustantiva, por su parte, se sitúa en la realidad de la desigualdad social realmente existente, pone de relieve el aspecto participativo, remite a una dinámica de ‘construcción social de la ciudadanía’, reconoce que no hay una forma única de ser ciudadano decretada desde el Estado, sino que también hay una ciudadanía que se “construye y ejerce a través de diversas prácticas sociales, ‘desde abajo’”. Este “ámbito de la ciudadanía refiere también a una dimensión social, anclada en las prácticas de la gente” (cursivas mías). La ciudadanía sustantiva emana de la práctica de los actores, tiene una dimensión social y no siempre tiene un reconocimiento formal por parte del Estado.¹⁴³

El análisis de Lucía Álvarez es elocuente. La ciudadanía no sólo es la formal, también puede haber una ciudadanía sustantiva que se sitúa en la desigualdad social realmente existente, anclada en las prácticas de la gente. Estamos viendo aquí el proceso de apropiación social y cultural de un bien a partir de las prácticas sociales.

Lucía Álvarez señala dos importantes elementos más que le dan contundencia a lo anteriormente dicho y se vinculan con el objeto de estudio de este trabajo: Primero: “la construcción de nuevos derechos ... no responde necesariamente al otorgamiento de éstos por el Estado hacia los ciudadanos ni a los mecanismos instituidos para gestionarlos; puede también ser producto (y así lo ha sido históricamente con frecuencia) de las luchas sociales por diversas reivindicaciones y demandas”. Y segundo: “Las prácticas de unos y otros dan lugar a procesos diferentes de construcción de derechos; en el primer caso se tiene acceso a

¹⁴² Álvarez, Lucía, (Re)pensar la ciudadanía en el siglo XXI, UNAM, CIICH, Juan Pablos Editor, México, 2019, p. 176.

¹⁴³ Álvarez, Lucía, Op. Cit., p. 177

derechos sustentados legalmente (*rights*) y en el segundo caso a los derechos adquiridos por el uso continuo (*entitlements*)".¹⁴⁴

Lo anterior tiene que ver, por un lado, con las dos rutas posibles para arribar al ejercicio de los derechos que hemos descrito en este estudio: una que comienza con el decreto formal legal y termina con su ejercicio efectivo; y la otra, que empieza con el ejercicio práctico, en los hechos, y termina con su reconocimiento legal. Y, por otro lado, tiene que ver, a partir de esta segunda ruta (que es la que nos interesa destacar), con la apropiación social y cultural de ciertos bienes que realizan las comunidades por medio de prácticas reiteradas. Por ejemplo, el cultivo de una tierra sobre la que no se tiene ningún título legal, la recepción de un vale de dispensa que no está en el contrato colectivo o la posesión de terrenos para la construcción de vivienda popular sin que haya mediado ningún acto de compra-venta.

Así podemos apreciar que derechos sociales que son realmente ejercidos en los hechos, se encuentran en el imaginario y la práctica colectiva aún antes de su formalización por los órganos del Estado. En contrapartida, los derechos que se decretan sin un proceso previo de apropiación social y cultural pueden quedarse largo tiempo en estado enunciativo, sin ejercicio ni aplicación real.

La apropiación social y cultural de los derechos sociales cobra sentido en la medida en que un derecho es auténtico en tanto se ejerce efectivamente en los hechos. El ejercicio de los derechos implica entonces un proceso de apropiación, que puede suceder antes o después de su formalización. En todo caso es esta apropiación la que permite que un derecho se ejerza realmente. Pues puede estar en la ley como letra muerta. Y puede ejercerse realmente en los hechos, aún sin reconocimiento formal. Más aún, es esta apropiación social y cultural la que permite que un derecho, ya reconocido formalmente, se mantenga, perdure, permanezca y no sea desconocido, derogado, retrogradado por el poder político tiempo después.

¹⁴⁴ Álvarez, Lucía, Op. Cit., pp. 178,179

La relación entre apropiación social y derechos se da por lo menos en tres situaciones distintas.

Primera. El acceso constante a determinados bienes que un grupo social considera justo y, por lo tanto, un derecho. Por ejemplo, el uso de un paso de servidumbre, la explotación de una extensión de tierra, el disfrute de un manantial, el goce de una playa, etc.

Segunda. La recepción constante de servicios, bienes o recursos derivados de una política pública que socialmente son vistos como derechos, en tanto se repiten consuetudinariamente. Por ejemplo, servicios educativos gratuitos, entrega de vales de despensa en una comunidad, transferencias monetarias a ciertos grupos sociales, etc.

Tercera. El conocimiento y reconocimiento de un derecho ya formalizado, es decir, plasmado en un ordenamiento o mandamiento jurídico. Por ejemplo, el artículo 27 de la Constitución mexicana sobre el derecho colectivo a la tierra.

La apropiación social y cultural permite defender un derecho conquistado frente a amenazas de exclusión, derogación o retroceso. A contrario sensu, podría decirse que la falta de apropiación social y cultural conduce a retrocesos, tales como: 1) la privatización de bienes de uso común; 2) la desaparición de políticas públicas de beneficio social y 3) la derogación de derechos formales. Si no hay un sujeto colectivo que haya construido socialmente un sentido de pertenencia sobre un bien común, este puede pasar al usufructo o posesión de un particular o bien desaparecer, sin que se manifieste resistencia alguna frente a dicho retroceso.

Ahora bien, regreso al principio. La apropiación social es el punto de partida que permite la construcción de derechos. Esto es lo más importante para efectos de la presente investigación.

Los derechos sociales son los medios categoriales que legitiman la apropiación colectiva de un bien y se construyen primero en el imaginario social como una creación cultural que antecede a la acción física y, muchas veces, a la codificación jurídica. Ejemplifico este proceso con el caso ocurrido a principios del siglo XX en México: 1) la tierra es un derecho de la colectividad en el imaginario social; 2) la colectividad pasa a la acción para poseer las tierras materialmente; 3) la sociedad plasma en el derecho positivo vigente el derecho a la tierra.

Alguien podría argumentar que hay derechos que se plasman en la ley antes de aparecer en el imaginario social, en contradicción de lo aquí expuesto. Formalmente es cierto. Sin embargo, no son derechos efectivos hasta que no ocurre un proceso de apropiación social y cultural de los mismos. Es decir, no se ejercen realmente sino hasta después de que la sociedad los ha hecho suyos. Cuando una sociedad no conoce esos derechos formales, no los ejerce, no los practica, no son derechos efectivos, sino sólo derechos enunciativos. Por eso, insisto en lo dicho al principio, -y que da sentido a lo que hemos establecido en la presentación del proceso de construcción de derechos sociales-: en cualquier escenario de ruta, el punto de partida para el ejercicio de los derechos es la apropiación social y cultural de su contenido, es decir, la convicción o creencia de que los bienes en cuestión les pertenecen.

3.4 Las clases y los grupos sociales subalternos

Dice el historiador Pedro Salmerón Sanginés: “los derechos individuales, políticos, sociales, colectivos, culturales, los derechos de las minorías no son naturales, son históricos, es decir, se construyen, se lucha por ellos, se conquistan”.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Salmerón, Pedro, La Jornada, 2 de diciembre del 2020, <http://www.jornada.com.mx/2020/12/01/opinion/026a1pol>

Entre esos derechos se encuentran los derechos sociales, que se caracterizan por ser derechos de igualdad, de bienestar, con un fuerte contenido material, que implican obligaciones de hacer para el Estado. Esos derechos pretenden igualar el acceso a las condiciones de bienestar, al umbral de dignidad humana, para quienes están en condiciones de desigualdad o subalternidad.

Por eso afirmamos que los derechos sociales son conquistados, a partir de la lucha social y política de las clases y grupos subalternos, que se presentan en el escenario social como clases, como coaliciones de clases o de fracciones de clases, o como grupos sociales que viven en situaciones de desventaja, opresión, exclusión, marginación, discriminación, vulnerabilidad o desigualdad, más allá de la estructura de clases. A partir de su realidad específica subalterna luchan contra sus condiciones de desigualdad hasta tomar la forma de sujetos sociales que devienen sujetos colectivos de derechos.

La lucha de las clases y grupos subalternos conduce a su conformación en sujetos sociales, y éstos se transforman en sujetos colectivos de derechos al conquistar el reconocimiento jurídico de sus pretensiones, el ejercicio de las mismas y su propio reconocimiento como titulares de un poder que puede obligar al Estado a cumplirlas.

Veamos primero entonces cuáles son esas clases y grupos subalternos.

Para analizar las clases sociales y los variados grupos sociales subalternos que luchan por el reconocimiento y ejercicio de lo que conciben como sus derechos, comenzaremos el análisis con la visión más esquemática, para después incorporar otras reflexiones y arribar finalmente a nuestro concepto.

Citando a Marx, Ricardo Burquette recuerda la vinculación del concepto de clase con la base económica de la sociedad: “la existencia de las clases está vinculada

sólo a determinadas fases del desarrollo de la producción”.¹⁴⁶ Esta afirmación la complementa el autor con otra de Lenin: “El rasgo fundamental que establece la diferencia entre las clases es su lugar en la producción social y, por lo tanto, su relación con los medios de producción”.¹⁴⁷

Una vez precisado lo anterior, Burguette deja establecido cuales son las clases fundamentales. Para ello, cita nuevamente a Marx: “Los propietarios de simple fuerza de trabajo, los propietarios de capital y los propietarios de tierra cuyas respectivas fuentes de ingresos son el salario, la ganancia y la renta del suelo, es decir, los obreros asalariados, los capitalistas y los terratenientes forman las tres grandes clases de la sociedad moderna, basada en el régimen capitalista de producción”.¹⁴⁸

Burguette aclara que “la burguesía y el proletariado...son las portadoras de la contradicción básica del modo de producción capitalista, las únicas que necesariamente expresan su esencia en forma de contradicciones dialécticas”.¹⁴⁹ Es la contradicción entre el trabajo y el capital.

Ahora bien, Burguette señala que además de las clases fundamentales pueden distinguirse otros tipos de agrupaciones sociales: 1. Capas sociales determinadas por la división social del trabajo: a) entre la ciudad y el campo; b) entre el trabajo físico y el intelectual. 2. Capas sociales como integrantes de una clase. 3. Grupos sociales como parte integrante de las capas, una subdivisión dentro de las capas sociales.”¹⁵⁰

¹⁴⁶ Burguette, Ricardo, La teoría marxista de las clases sociales y la estructura de la sociedad contemporánea, México, Ediciones de Cultura Popular, 1977, p. 47.

¹⁴⁷ Burguette, Ricardo, Op. Cit.

¹⁴⁸ Burguette, Ricardo, Op. Cit., p. 51

¹⁴⁹ Burguette, Ricardo, Op. Cit., p. 80

¹⁵⁰ Burguette, Ricardo, Op. Cit., pp. 63 - 75

Burguette hace un par de precisiones. Afirma que el campesinado y los artesanos ya no son clases sociales en el capitalismo. Cita a Lenin: “Por cuanto aún se conservan las relaciones de servidumbre, por tanto, el <<campesinado>> continúa siendo una clase, repetimos, una clase no de la sociedad burguesa, sino de la sociedad de la servidumbre”.¹⁵¹ Y luego cita a Marx: “El campesino o el artesano son sometidos a una disgregación. En su calidad de propietario de los medios de producción es un capitalista, en su calidad de obrero es su propio trabajador asalariado”.¹⁵²

Burguette critica dos teorías sobre las clases sociales. Según la teoría de la estratificación social, “la sociedad capitalista no se divide en clases, sino en grupos sociales más variados que reciben el nombre de estratos (...) los criterios para establecer los estratos pueden ser de las más diversas índoles: la profesión, el nivel de enseñanza, las ideas políticas o religiosas, las particularidades étnicas o nacionales, la edad, las aptitudes, los intereses, los gastos, los ingresos y otros”.¹⁵³ Por otra parte, la teoría de la clase media, “une bajo una denominación común diferentes capas sociales de las clases fundamentales (...) El criterio básico empleado para determinar la pertenencia a esta clase es la magnitud de los ingresos y el tipo de ocupación y no, naturalmente, la relación hacia los medios de producción”.¹⁵⁴

No obstante todo lo anterior, Burguette reconoce que hay otras propiedades secundarias o derivadas “con relativa independencia” que deben incluirse en la definición del concepto de clases sociales, pues estas propiedades o rasgos “pueden conservarse después de que las características fundamentales que determinan la pertenencia de un individuo a una clase han cambiado”. Estas propiedades secundarias pueden agruparse en tres grandes núcleos: 1. Según las

¹⁵¹ Burguette, Ricardo, Op. Cit., p. 90

¹⁵² Burguette, Ricardo, Op. Cit.

¹⁵³ Burguette, Ricardo, Op. Cit., p.146

¹⁵⁴ Burguette, Ricardo, Op. Cit., p. 148

condiciones de vida. 2. Según el nivel de desarrollo de la conciencia, incluida la ideología, la conciencia religiosa, la conciencia nacional, (la psicología social, etcétera). 3. Según la conducta social, o sea por el papel político social, grado de organización, grado de actividad social.¹⁵⁵

La lectura de Burguette sobre las clases sociales adolece de cierta tendencia estrechamente economicista y, por lo tanto, presenta límites claros para estudiar el conjunto de las luchas por los derechos sociales que han ocurrido a fines del siglo XX y principios del XXI.

Con una visión más compleja y útil para los efectos de esta investigación, Nicos Poulantzas sostiene que las “clases sociales son conjuntos de agentes sociales determinados principal pero no exclusivamente por su lugar en el proceso de producción, es decir, en la esfera económica ... Para el marxismo, lo económico desempeña en efecto el papel determinante ... pero lo político y la ideología, en suma la superestructura, tienen igualmente un papel muy importante”.¹⁵⁶

Para nuestra investigación esto es clave. Nos es indispensable ver a las clases sociales en su dimensión económica, pero también en sus conformaciones políticas y en sus construcciones ideológicas, para visualizar y entender la conquista de los derechos sociales.

Poulantzas agrega que: “las clases sociales significan para el marxismo, en un único y mismo movimiento, contradicciones y lucha de clases: las clases sociales no existen primero, como tales, para entrar después en la lucha de clases, lo que haría suponer que existen clases sin lucha de clases”. Para Poulantzas, “las clases no existen más que en la lucha de clases”.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Burguette, Ricardo, Op. Cit., p. 61

¹⁵⁶ Poulantzas, Nico, Las clases sociales en el capitalismo actual, México, Siglo XXI editores, 1983, pp. 12-13.

¹⁵⁷ Poulantzas, Nico, Op. Cit., p. 13

Este aspecto reviste particular relevancia en esta investigación, pues la conquista de los derechos sociales implica necesariamente lucha social. Los derechos sociales se conquistan, se construyen con lucha social.

Ahora bien, esta “determinación estructural de las clases ... debe no obstante ser distinguida de la posición de clase en la coyuntura”. Por ejemplo: “unas clases, o fracciones y capas de otras clases distintas de la clase obrera, especialmente la pequeña burguesía, pueden tener, en coyunturas concretas, posiciones de clase proletarias ... Esto no quiere decir, sin embargo, que se vuelvan, entonces, parte de la clase obrera”.¹⁵⁸

Esto también se relaciona con lo comentado más arriba. Poulantzas visualiza la intervención de las clases sociales como fuerzas sociales con posiciones de clase en la lucha social. Nosotros vemos la intervención de las clases sociales como fuerzas sociales en la lucha por los derechos sociales.

Dice Poulantzas: “Lo que se entiende por ‘conciencia de clase’ propia y por organización política autónoma ... tienen como campo de aplicación el de las posiciones de clase y de la coyuntura, que constituyen las condiciones de intervención de las clases como fuerzas sociales”.¹⁵⁹

Esto quiere decir que las clases sociales intervienen en el escenario de lucha social revestidas de fuerzas sociales y no necesariamente como clases sociales. En una fuerza social se mezclan diversas clases o fracciones de clase asumiendo una posición común.

En un aspecto crucial del análisis, Poulantzas destaca que existe una “relación de explotación dominante” entre las clases sociales del capitalismo, pues “son los

¹⁵⁸ Poulantzas, Nico, Op. Cit., p. 15

¹⁵⁹ Poulantzas, Nico, Op. Cit., p. 16

propietarios los que tienen el control real de los medios de producción y, así, explotan a los trabajadores”, que constituyen la clase explotada.¹⁶⁰ Sin embargo, “estas barreras de clase” tienen por efecto “unas desigualdades sociales específicas y concentradas sobre determinados conjuntos de agentes (...) especialmente, los jóvenes y los viejos (...) en el caso de las mujeres ... se trata ... de una articulación particular, en el seno de la división social del trabajo, de la división en clases y de la división sexual”.¹⁶¹

Estas desigualdades específicas y concentradas en jóvenes, viejos y mujeres dan lugar, podemos decir, a la manifestación de fuerzas sociales que aparecen en el escenario social no a partir de su pertenencia formal de clase, sino a partir de identidades de vulnerabilidad o desventaja social. Así, en la lucha por los derechos sociales no siempre aparecen las clases sociales como tales sino también grupos sociales que atraviesan o son atravesados por más de una clase social, pero que se distinguen por su condición de desigualdad.

En las luchas por la vivienda popular, por poner otro ejemplo, se mezclan obreros, desempleados, artesanos, pequeños comerciantes precaristas, migrantes recién llegados del campo y otros grupos y fracciones de clase en una fuerza social que adquiere una identidad como movimiento urbano popular, más allá de las identidades de clase.

Poulantzas nos recuerda que “una formación social, implica más de dos clases, en la medida en que implica varios modos y formas de producción”.¹⁶²

Esta precisión es muy relevante para el caso latinoamericano, pues aunque es cierto que “las dos clases fundamentales” en el modo de producción capitalista son la burguesía y la clase obrera, también es cierto que persisten modos de producción

¹⁶⁰ Poulantzas, Nico, Op. Cit., p. 18

¹⁶¹ Poulantzas, Nico, Op. Cit., p. 20

¹⁶² Poulantzas, Nico, Op. Cit., p. 22

precapitalistas, señaladamente los relacionados con el mundo indígena y campesino, en esta región. De hecho, en la construcción de los derechos sociales en el siglo XXI han jugado un rol destacado, especialmente en Bolivia, las comunidades indígenas, que mantienen formas productivas colectivas que se resisten a ser arrasadas por la lógica del despojo y la competencia individualista del mercado capitalista.

Asimismo es importante la afirmación de Poulantzas en el sentido de que “La teoría marxista de las clases sociales distingue igualmente fracciones y capas de clase ... Esta teoría distingue también unas categorías sociales, delimitadas principalmente por su lugar en las relaciones políticas e ideológicas”. Lo anterior nos lleva a confirmar la reflexión que hicimos arriba, importante para los efectos de este trabajo: “estas fracciones, capas y categorías pueden a menudo, según las coyunturas concretas, revestir un papel de fuerzas sociales relativamente autónomas”.¹⁶³

Desde nuestro punto de vista, los conjuntos de agentes sobre los que recaen desigualdades sociales específicas y concentradas como los jóvenes y los viejos; las mujeres, sobre las que recaen la división social del trabajo, la división de clases y la división sexual; los campesinos de las comunidades indígenas, que pertenecen a clases sociales de modos y formas de producción anteriores al capitalismo; la burocracia estatal, los intelectuales; capas sociales con mayor formación e información como el estudiantado y los maestros; e incluso fracciones de la clase capitalista, como la pequeña burguesía urbana o hasta la burguesía nacional pueden a llegar a asumir, en ciertas coyunturas, posiciones que les permiten constituirse como lo popular, como movimiento popular, que logra, aún dentro del capitalismo, conquistar derechos sociales, en el marco general de la lucha de clases.

¹⁶³ Poulantzas, Nico, Op. Cit., p. 23

Poulantzas lo dice de esta manera: “Es el caso, entre otros, del lado de la dominación de clase, del concepto de ‘bloque en el poder’, que designa una alianza específica de las clases y fracciones de clases dominantes; es también el caso, del lado de las clases dominadas, del concepto de ‘pueblo’, que designa una alianza específica de aquéllas ... una clase, fracción o capa, puede formar parte, o no formar parte, del bloque en el poder, puede formar parte, o no formar parte, del pueblo, de acuerdo con las formaciones sociales, sus estadios y fases y sus coyunturas. Pero esto indica igualmente que tales clases, fracciones o capas, formando parte de las alianzas, no pierden en absoluto, en este caso, su determinación de clase al disolverse en un cúmulo indiferenciado de alianzas-fusiones. Para no tomar sino el ejemplo del pueblo, las clases y fracciones que forman parte de él mantienen su determinación propia de clase; cuando la burguesía nacional forma parte del pueblo, sigue siendo, no obstante, burguesía (contradicciones en el seno del pueblo)”.¹⁶⁴

Estos análisis de Poulantzas resultan útiles al objeto de este trabajo de investigación porque permiten visualizar que la complejidad de la sociedad no se agota en la división entre dos clases fundamentales. Si bien la lucha de la clase obrera ha sido clave en la conquista de los derechos laborales y de seguridad social, también lo ha sido la lucha del campesinado indígena para conquistar el derecho a la tierra, la lucha de la burocracia ha sido importante en la conquista de la seguridad social, la lucha de las mujeres en el alcance de derechos de igualdad de género; y algunas alianzas pluriclasistas, que incluyen a la burguesía liberal, el estudiantado y el magisterio han sido determinantes en la materialización del derecho a la educación.

Como vemos, diversas clases explotadas u oprimidas, fracciones de estas en combinaciones diversas, coaliciones con fracciones de la burguesía y otras capas intermedias, se presentan como tales o constituyendo alianzas, permanentes o coyunturales, para constituir sujetos sociales, que en la lucha y conquista de sus

¹⁶⁴ Poulantzas, Nico, Op. Cit., p.24

derechos se convierten en sujetos sociales de derechos. En algunos casos los sujetos se constituyen a partir de la clase, por ejemplo la clase obrera o el campesinado, y en otros casos a partir de diversas fracciones de clase que se identifican a partir de otras condiciones de desventaja, desigualdad, opresión, exclusión, discriminación o necesidad.

Ahora bien, Antonio Gramsci utiliza el término clases subalternas para denominar a las clases sociales dominadas en una formación social determinada históricamente. Lo hace desde diversas perspectivas y con distintos propósitos analíticos.¹⁶⁵ De acuerdo con Guido Liguori,¹⁶⁶ al hablar de clases subalternas, Gramsci se refiere en sus cuadernos a cinco ideas, relacionadas pero distintivas: 1) los grupos sociales más marginales; 2) las clases fundamentales todavía no hegemónicas; 3) el proletariado industrial avanzado, capaz de un desafío en dirección de la conquista de la hegemonía; 4) como oposición a la clase dominante y 5) categorías más amplias que las marxistas clásicas (burgueses-proletarios) que enlazan la cuestión social, la subjetividad, lo cultural-psicológico y lo ideológico con lo estructural.

Gramsci habla incluso de clases y grupos subalternos. De la lectura de sus cuadernos se derivan varias conclusiones importantes para nuestro trabajo: 1) las clases subalternas son varias, no una; 2) estas clases y grupos incluyen hasta “los estratos más marginales, periféricos y espontáneos”, es decir, que hay grupos sociales subalternos que no constituyen clases sociales necesariamente ; 3) las clases subalternas luchan por la hegemonía en el espacio de la sociedad civil; 4) el conjunto variado de clases subalternas, como una amplia constelación, puede ser dirigido por el proletariado industrial, pasando de la subalternidad a la hegemonía.

¹⁶⁵ Gramsci, Antonio, Cuadernos de la cárcel, Editorial Era, particularmente en los cuadernos 3 y 25.

¹⁶⁶ Liguori, Guido, “Clases subalternas marginales y fundamentales en Gramsci”, MEMORIA, Revista de crítica militante, 6 de marzo de 2016.

Apoyándose también en Gramsci, Juan Carlos Portantiero analiza la constitución política de las clases sociales subalternas a través de los procesos de construcción de hegemonía. “El concepto de hegemonía -dice- no puede ser exclusivamente definido como configuración ideológica (...) incluye a la problemática de la constitución de las clases en voluntades políticas colectivas”.

La elaboración de Portantiero nos interesa en un doble sentido. Por un lado, por la constitución de las clases en voluntades políticas colectivas, lo cual se relaciona con la transformación de las clases y sus coaliciones diversas, en sujetos sociales y políticos (eventualmente en sujetos sociales de derechos). Pero, por otra parte, Portantiero nos ofrece una explicación sobre la influencia de las clases subalternas en las coaliciones a las que pertenecen, aún y cuando éstas se encuentren en ellas en una situación subordinada.

Portantiero dice: “Acción hegemónica sería aquella constelación de prácticas políticas y culturales desplegada por una clase fundamental, a través de la cual logra articular bajo su dirección a otros grupos sociales mediante la construcción de una voluntad colectiva que, sacrificándolos parcialmente, traduce sus intereses corporativos en universales. Esto implica un proceso de constitución política de las clases”.¹⁶⁷

Para ampliar la explicación de cómo y en qué espacio ocurre esta construcción hegemónica de las clases sociales, Portantiero nos dice: “Es en la sociedad civil donde la hegemonía se constituye (y no sólo donde se expresa), por lo que ese espacio es básicamente un lugar de lucha entre hegemonías: el ‘bloque histórico’ estructurado por las prácticas (complejas) de la clase dominante no es estático sino tendencial y contradictorio, entre otras cosas porque para constituirse debe movilizar también a fuerzas opuestas a la dominación”.¹⁶⁸

¹⁶⁷ Portantiero, Juan Carlos, Los usos de Gramsci, México, Folios Ediciones, 1981, pp. 150-151.

¹⁶⁸ Portantiero, Juan Carlos, Op. Cit., p. 152

Portantiero agrega: “Pero esa presencia de las clases populares en la sociedad civil, aunque subordinada, en tanto no estatal, no es silenciosa ni invisible (...) aún cuando no consigue por mera acumulación un cambio en el contenido del estado, contrasta al poder, cuestiona la automaticidad de la relación que las clases dominantes tratan de establecer entre estado y sociedad y transforma a ésta en la medida en que comienza a recoger impulsos contrahegemónicos”.¹⁶⁹

La concepción de Portantiero nos permite fortalecer la idea de que la lucha de las clases subalternas por los derechos sociales puede dar lugar a coaliciones hegemónicas y contrahegemónicas, en las que las clases subalternas pueden formar parte de forma subordinada o de forma dirigente, influyendo en cualquier caso en la construcción de derechos sociales con distintos alcances. Esa lucha por los derechos sociales en América Latina ha pasado en el siglo XX por la participación de las clases populares en los bloques anticoloniales de carácter nacional-popular y en el siglo XXI por la conquista de diversos espacios del Estado.

La organización de la lucha social por los derechos sociales toma muchas formas y reúne a muy variadas combinaciones de actores sociales. Alicia Ziccardi recuerda que “desde la sociología urbana francesa aparecen los trabajos de Castells (1974) y Borja (1975) sobre los movimientos sociales urbanos, desafiando el pensamiento marxista tradicional de la época, que estaba instalado en la esfera de la producción y que, por lo tanto, veía como único actor con capacidad social transformadora a la clase obrera. Castells y Borja, instalaron su análisis en la esfera del consumo, identificando a los movimientos sociales urbanos que reivindicaban bienes de la ciudad como potenciales protagonistas del cambio. América Latina, en aquella época, pasó a ser un excelente laboratorio para discutir y confrontar la teoría de los movimientos sociales urbanos de las clases populares” (cursivas más).¹⁷⁰

¹⁶⁹ Portantiero, Juan Carlos, Op. Cit.

¹⁷⁰ Ziccardi, Alicia, Ciudad de México: dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local. Revista latinoamericana de investigación crítica, (8): 15-36, primer semestre de 2018.

Así, en la lucha por los derechos sociales aparecen las clases sociales como tales, como nos dice Burguette; por ejemplo, el movimiento obrero y el movimiento campesino. Pero también, aparecen como las fuerzas sociales de las que habla Poulantzas, donde fracciones de diversas clases conforman una sola identidad que lucha por determinados derechos; por ejemplo, las fuerzas que luchan por el derecho a la educación pública. Esas luchas y coaliciones, como ya dijimos más arriba, también toman la forma de movimientos sociales, como aquellos a los que se refiere Ziccardi.

Pablo González Casanova, Consuelo Sánchez, Boaventura de Sousa Santos, Nancy Fraser y François Dubet, entre otros, han llamado la atención, con enfoques diversos, sobre otras relaciones de supra/subalternidad, que no obedecen directamente a la contradicción de clase en el espacio de la producción. Por ejemplo, las contradicciones centro/periferia; Estado-nacional/minoría étnica; blancos/negros; mestizos/indios; ciudad/campo; hombres/mujeres; heterosexuales/homosexuales; etc. Sobre este conjunto de contradicciones se ha instalado también la lucha por los derechos sociales en diferentes épocas y espacios. Pero particularmente en el siglo XXI, han cobrado fuerza las luchas por los derechos sociales de comunidades indígenas, adultos mayores, personas con discapacidad, infancia y mujeres

En efecto, las clases sociales se definen en virtud de su relación con los procesos de producción en la economía. No obstante, también hay una amplia variedad de grupos subalternos, cuya cohesión, identidad como fuerza social y agrupación como sujetos sociales y de derechos, se deriva de su naturaleza de grupos oprimidos, excluidos, marginados, discriminados, en situación de desventaja o desigualdad, por razones de etnia, nacionalidad, género, edad, ubicación territorial, migración, salud, discapacidad, orientación sexual, vulnerabilidad, riesgo social o alguna otra.

Por eso, nos parece que el concepto más completo y adecuado para esta investigación es el de clases y grupos sociales subalternos, de Antonio Gramsci.

Los derechos sociales son resultado de las luchas de un universo muy amplio de clases y grupos subalternos, que se organizan de muy variadas formas, dan batallas parciales, realizan alianzas, conforman coaliciones, conquistan espacios estatales y construyen procesos hegemónicos y contrahegemónicos, para erradicar o aminorar su situación de desigualdad o desventaja social. Estas clases y grupos subalternos luchan por los derechos sociales y los conquistan en beneficio del conjunto de la sociedad.

3.5 Las luchas sociales por los derechos

Como hemos dicho, en efecto, los derechos no son naturales. No son preexistentes a la organización social y política de la humanidad. No están dados de una vez y para siempre. No son los mismos en todas las épocas. No son de origen divino. No son creados por la naturaleza. Los derechos son una construcción social. Se relacionan con una etapa de la historia de la humanidad. Y aún dentro de esa etapa cambian en el tiempo y el espacio.

Los derechos, cualesquiera que sean estos, individuales o colectivos, civiles, políticos o sociales, humanos o positivos, son producto de las luchas que las sociedades o diversas clases y grupos han librado para conquistarlos.

Tomemos el ejemplo del sufragio universal. Dice Marx en El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte, al referirse a los acontecimientos de 1848 en Francia: “La revolución de febrero había proclamado inmediatamente el sufragio universal directo en lugar del censo. Los burgueses republicanos no podían deshacer lo ocurrido a este acontecimiento. Tuvieron que contentarse con añadir la condición restrictiva de un domicilio de seis meses en el sitio electoral”.¹⁷¹ El derecho universal al sufragio es, pues, la conquista de una lucha social y política.

¹⁷¹ Marx, Karl, El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte, Ediciones El Caballito, México, 2013, p. 49-50.

Tomemos ahora el ejemplo de la lucha de los jóvenes universitarios argentinos del siglo XX, que es más ilustrativo, en el campo social. Bernardo Kleiner relata esa batalla. Transcribo algunos párrafos:

“Los reformistas de izquierda encabezaron desde 1948 numerosas movilizaciones, reivindicando el edificio para la Facultad de Ciencias Exactas, logrando recién en 1950 la cesión de las instalaciones abandonadas por la Facultad de Derecho en la calle Las Heras (...) esa victoria parcial no podía darse como una dádiva del gobierno peronista, porque había sido arrancada por los estudiantes con sus movilizaciones, actos, petitorios, concentraciones frente al decanato y al rectorado...”¹⁷² (cursivas mías).

“Al suprimir el arancel universitario, el Presidente Perón, en 1949 declaró: ‘Suprimimos los aranceles de modo que la enseñanza sea absolutamente gratuita y al alcance de todos los argentinos que anhelan instruirse para bien del país (...) Siempre los reformistas habían planteado la gratuidad de la enseñanza como forma de democratizar la Universidad y mejorar substancialmente su composición social. Precisamente en 1924, Paulino González Alberdi y otros cuatro reformistas fueron expulsados de la Facultad de Ciencias Económicas por encabezar la lucha por la supresión de los aranceles. El II Congreso Universitario de 1932 levantó la consigna de la gratuidad de la enseñanza, como lo había hecho el Primer Congreso Universitario del 18; lo mismo reivindicó el III Congreso del año 42 y la Convención Nacional de Centros de la FUA en 1946 (...) La Ley Universitaria peronista 13,031, sancionada en 1947, establecía todavía en forma taxativa el pago de los aranceles como parte de los recursos especiales para la Universidad (...) Mencionamos una de las movilizaciones estudiantiles más destacadas: la campaña por el libro gratis -

¹⁷² Kleiner, Bernardo, 20 años de movimiento estudiantil reformista 1943-1963, Editorial Platina, Buenos Aires, 1964, p. 74

estatuído en un proyecto del diputado Bonazzola-, apoyada por el movimiento estudiantil reformista y el estudiantado secundario”.¹⁷³

“Movilizaciones universitarias importantes se realizaron en esos años por la rebaja del boleto del transporte (...) Así pues, la supresión del examen de ingreso, resuelta recién en 1953, fue el fruto de la lucha reformista”.¹⁷⁴

El movimiento estudiantil argentino conquistó la disminución de los costos del transporte público, la supresión del examen de ingreso, el libro gratuito e incluso la gratuidad de la educación superior a través de la lucha y la movilización del estudiantado.

También en México son notorios los derechos conquistados por las luchas de la juventud universitaria. Fue un movimiento estudiantil el que logró la autonomía de la Universidad Nacional en 1929. Un movimiento estudiantil conquistó el pase reglamentado de la Escuela Nacional Preparatoria a la licenciatura de la UNAM en 1966. Un movimiento estudiantil en 1968 permitió la conquista de libertades democráticas, así como la mayor expansión de la matrícula del sistema de educación superior del país.

En 1948, cuando el rector de la Universidad Nacional intentó incrementar la cuota de inscripción en un 10%, una protesta estudiantil lo llevó a renunciar y la cuota se quedó congelada hasta que la inflación la convirtió en un pago simbólico. En 1986 otro rector intentó elevar las cuotas de inscripción y un movimiento de los estudiantes lo impidió. En 1992 un rector más fracasó en el mismo intento. Y en 1999, la huelga estudiantil más prolongada en la historia de la Universidad Nacional echó abajo el aumento de cuotas. Finalmente, en el 2019 se plasmó de forma inequívoca en la Constitución el derecho a la gratuidad de la educación pública superior.

¹⁷³ Kleiner, Bernardo, Op. Cit., pp. 75,76

¹⁷⁴ Kleiner, Bernardo, Op. Cit., pp. 77,78

Detrás de cada nuevo derecho hay una lucha social. Son los grandes movimientos obreros europeos los que dan lugar a los primeros derechos laborales y de seguridad social. Las luchas campesinas de América Latina abren el espacio para el reconocimiento del derecho a la tierra. Los movimientos estudiantiles logran la gratuidad de la educación superior. Las luchas de las mujeres conquistan el sufragio femenino, la maternidad voluntaria y la equidad en la familia. Africanos y afroamericanos derribaron los regímenes racistas. Los pobres de las ciudades conquistaron el derecho a la vivienda y al hábitat. Las comunidades indígenas latinoamericanas conquistaron el derecho a la autonomía. Las comunidades LGTBTTI lograron el matrimonio igualitario y el derecho a la identidad sexo-genérica.

Los derechos, en general, tanto individuales como colectivos, civiles como políticos o sociales, son producto de luchas de la humanidad en sentido amplio. Ahora bien, los derechos sociales, específicamente, son resultado de la lucha de los grupos y clases subalternas.

No hay derechos sociales sin lucha social y política de las clases y grupos subalternos. Este dato precede a toda reforma social. No hay concesión espontánea de las clases dominantes, cuya lógica es la de la acumulación infinita e insaciable. Es necesario que aparezca en el horizonte una fuerza irresistible que obligue a modificar el formato normativo que regula la distribución de la riqueza. Incluso cuando el Estado se adelanta a reconocer derechos sociales lo hace como consecuencia de luchas anteriores, para evitar conflictos futuros o preventivamente frente a las transformaciones que ocurren en otros lugares.

Para que se reconozcan los derechos sociales es necesario que irrumpen en el escenario político los desiguales, es decir, las clases y grupos subalternos, o sea, los explotados, oprimidos, excluidos, marginados, discriminados; aquellos que viven en una situación de desventaja en la distribución de los bienes, tangibles o

intangibles, por razones de clase, género, etnia, nacionalidad, discapacidad, edad, riesgo social o alguna otra.

Su lucha es imprescindible para romper el esquema del reparto de la riqueza y el poder e imponer un nuevo pacto distributivo, que se exprese jurídica y socialmente en la forma de derechos sociales.

Los derechos sociales implican una modificación en el reparto de los recursos de una sociedad (renta, presupuesto, riquezas naturales, etc.), y/o en la relación de supra/subalternidad entre clases o grupos (empresarios/obreros, blancos/negros, nacionales/migrantes, hombres/mujeres, mestizos/indígenas, autoridades/estudiantes). No pueden ser reconocidos sin una lucha que obligue a un nuevo pacto en las relaciones de distribución de la economía y del poder.

Por eso tiene razón Federico Anaya cuando dice: “El Derecho, más que una declaración formal de reglas (normativas) es un debate/combate social en el que los diversos actores contienden entre sí por bienes siempre escasos”. Y Lucía Álvarez cuando, citando a Tamayo (2012: 22), concuerda en que la construcción de derechos sociales: “Es el resultado de la oposición, conflicto y lucha entre individuos y grupos por el acceso y control de los recursos”.¹⁷⁵

De igual forma, vale la pena recuperar lo dicho por Lucio Oliver, quien pondera la importancia de las luchas sociales y la capacidad crítica de éstas sobre el Estado: “Nuestro objetivo por lo mismo es valorar si en la acción de los movimientos sociales y comunitarios y en las movilizaciones políticas de las fuerzas partidarias y de los gobiernos se fue generando también una real acción y organización propia, consciente, de reforma y autodeterminación de la sociedad y de capacidad crítica

¹⁷⁵ Álvarez, Lucía, Op. Cit., p. 177

del poder político, en y sobre el Estado, impulsada por las luchas sociales mayoritarias”.¹⁷⁶

Para comprender a profundidad la necesidad de la lucha social para conquistar derechos sociales, es importante retomar la teoría de necesidades en Marx. Dice el autor de *El Capital*: el capitalismo es “un régimen de producción en que el obrero existe para las necesidades de valoración de los valores ya creados, en vez de existir la riqueza material para las necesidades del desarrollo del obrero”.¹⁷⁷

Por eso, Agnes Heller señala que lo que define el valor de la fuerza de trabajo es “el valor de los medios de subsistencia necesarios para su reproducción”. Y en el capitalismo, la “totalidad de las necesidades para la mera supervivencia (comprendido el sustento de los hijos) representa el límite inferior”.¹⁷⁸ Heller continúa: “Las necesidades del trabajador aparecen como límites de la riqueza”¹⁷⁹ y cita a Marx, cuando hace la crítica de la economía política inglesa: “Todo lo que excede de la más abstracta necesidad (sea como goce pasivo o como exteriorización vital) le parece (al economista) un lujo”.¹⁸⁰

“Las necesidades del trabajador aparecen como límites a la riqueza”. Esta frase es clave en la explicación que damos aquí. Mientras más elevadas sean las necesidades del trabajador mayores serán los límites a la riqueza del capitalista. Redistribuir la riqueza que genera la producción significa elevar los límites que se le imponen. Por eso, esto sólo es posible con la lucha social y política de las clases y grupos subalternos, comenzando por la clase trabajadora asalariada.

¹⁷⁶ Oliver, Lucio, *Ecuación Estado Sociedad en América Latina*, Revista Estudios sociales contemporáneos, 2019, p. 6

¹⁷⁷ Marx, Karl, *El Capital*, F.C.E., México, 1971, vol. I., p. 524

¹⁷⁸ Heller, Agnes, *Teoría de las necesidades en Marx*, Ediciones Península, Barcelona, segunda edición, 1986, p. 22

¹⁷⁹ Heller, Agnes, *Op. Cit.*, p. 24

¹⁸⁰ Marx, Karl, *Manuscritos de economía y filosofía*, traducción F. Rubio Llorente, Alianza, Madrid, 1969, p. 169.

Agnes Heller continúa: “En opinión de Marx, la reducción del concepto de necesidad a la necesidad económica constituye una expresión de la alienación (capitalista) de las necesidades, en una sociedad en la cual el fin de la producción no es la satisfacción de las necesidades, sino la valorización del capital”.¹⁸¹ Y señala: “el aumento de la productividad puede ser puesto también en relación con las necesidades; gracias a él se obtiene una disminución del tiempo del trabajo, con la consiguiente posibilidad para el trabajador de satisfacer necesidades más elevadas. Pero esto, según Marx, no puede jamás suceder en el capitalismo, en parte porque la valoración del capital pone límites a la reducción del tiempo de trabajo, en parte también -y veremos que éste es el motivo determinante- porque *ab ovo* no puede desarrollarse a la medida de los hombres una estructura de necesidades que haga posible el empleo del tiempo libre para la satisfacción de <<necesidades superiores>>”.¹⁸²

Heller plantea aquí una cuestión fundamental: producir para satisfacer las necesidades del trabajador, entre ellas, el tiempo libre y el desarrollo espiritual, es imposible en el capitalismo. Es cierto, nunca llega a consumarse una victoria total así. Pero ya en el capitalismo las clases subalternas arrebatan terreno al capital y logran poner límites, como la jornada de ocho horas, las vacaciones pagadas, los períodos de lactancia y muchos límites más. En el capitalismo, la lucha por los derechos sociales es una batalla de avances y retrocesos, de conquistas y derrotas, de progresos y pérdidas que nunca termina.

Finalmente, Agnes Heller, ubicando las categorías económicas del capitalismo como categorías de necesidades alienadas, se pregunta: “¿no son acaso fenómenos de alienación la necesidad de valoración del capital, el sistema de necesidades impuesto por la división del trabajo, la sucesiva aparición de las necesidades en el mercado, la limitación de necesidades del trabajador a los

¹⁸¹ Heller, Agnes, Op. Cit., pp. 24,25

¹⁸² Heller, Agnes, Op. Cit., p. 25

<<medios necesarios para la vida>> o la manipulación de las necesidades?”¹⁸³
(cursivas mías).

De lo antes dicho por Marx y Heller, interesa destacar para las finalidades de este capítulo que la naturaleza del funcionamiento del capitalismo hace imposible que por su propia lógica este busque satisfacer las necesidades sociales que vayan más allá de la frontera de la simple sobrevivencia del trabajador, pues hacerlo afectaría la acumulación de ganancia y colocaría al capitalista que lo hiciese en desventaja frente a los otros capitalistas. Luego entonces, es necesario el concurso de una poderosa fuerza, la lucha social y política de las clases y grupos subalternos, que recorra hacia arriba los límites de la satisfacción de necesidades del trabajador, obligando al capital a disminuir su margen de ganancia. Esto sólo es posible a través de una irresistible lucha que obligue al conjunto de los capitalistas a través de normas generales de cumplimiento obligatorio, es decir, a través de derechos sociales. Esto explica porque no hay bienestar a partir del puro voluntarismo. Es imprescindible el concurso de la fuerza que representa la acción, el movimiento, la lucha social.

Frente al poder del capital, que somete al trabajador al simple consumo de lo necesario para sobrevivir y reproducir su fuerza de trabajo, se levanta el poder de la lucha social. Es la gente frente al dinero. El poder de la mayoría social frente al poder de la minoría enriquecida. La fuerza material y política de la lucha social contra la fuerza material y política del capital.

Los derechos sociales son el resultado inmediato de esta lucha, constituyen el avance, el progreso, la conquista de las clases y grupos subalternos aún en el capitalismo.

¹⁸³ Heller, Agnes, Op. Cit., p. 26

La lucha social es la fuerza material que permite arrebatar al capital una parte de sus ganancias para redistribuirlas socialmente; es la fuerza que obliga al Estado a institucionalizar, legitimar, la aportación forzosa del capital al bienestar social; es la fuerza que obliga al Estado a orientar los recursos saqueados por la corrupción de las élites locales o el colonialismo de las élites mundiales hacia el bienestar de la población. Es la fuerza que obliga a retribuirle a cada persona una remuneración, directa o indirecta, que va más allá de la satisfacción de lo indispensable para su sola sobrevivencia.

3.6 La constitución de los sujetos sociales

Se entiende por sujeto a un referente al que se atribuye la autoría de una acción. El sujeto es el responsable, el actor, el protagonista. Es el autor de sus actos. Es aquel que es capaz de tener conciencia y autoconciencia, capacidad de conocimiento. Es el que tiene voluntad para tomar decisiones. Es el portador de una conducta proactiva, creativa. Es el personaje en el escenario de la cultura, de la sociedad, de la política, de la historia. Es también el actor que marca la ley, el protagonista de los derechos.¹⁸⁴ El sujeto es el que tiene una determinación y un poder para hacer las cosas.

Ahora bien, cuando se habla de sujeto, se habla indistintamente de individuos y colectivos. Sin embargo, en la sociedad y en la historia el sujeto tiende a ser colectivo. El sujeto de la acción colectiva no es el individuo aislado, sino el grupo social, el conjunto de seres humanos unidos por una causa común. Nos referimos aquí al sujeto que es portador de la acción colectiva, de la conciencia colectiva y del poder colectivo. Ese sujeto tiene capacidad de relacionarse con el medio, para conocerlo y transformarlo. Este es el sujeto social, el protagonista de la historia.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Reyes Román, Director, Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología científico-social, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, Plaza y Valdés Editores, 2009, p. 2990.

¹⁸⁵ Reyes Román, Op. Cit., pp. 3005,3006

A través de su lucha, las diferentes clases y grupos sociales crean representaciones, identidades, intereses comunes y organizaciones. Sindicatos de trabajadores, uniones de padres de familia, sociedades de alumnos, colectivos de maestros, asociaciones de vecinos o identidades colectivas sin organicidad permanente como los movimientos sociales dan forma a los sujetos sociales.

Los sujetos sociales pueden expresar a una o a varias clases sociales, a una fracción de clase, a fracciones de varias y contradictorias clases sociales. También las clases dominantes conforman de sujetos sociales, como las agrupaciones empresariales o las organizaciones conservadoras. Los sujetos se constituyen a partir de identidades clasistas, pero también pluriclasistas, de tipo cultural, profesional, territorial, coyuntural, etc.

Marisa Revilla enfatiza el tema de la identidad al referirse a los movimientos sociales: “La acción colectiva ... es más que la agregación de voluntades individuales: para que se pueda hablar de un interés colectivo y del desarrollo de unas expectativas es necesario referirse a un proceso de identificación en el cual se articula un proyecto social que da sentido a las preferencias y expectativas colectivas e individuales (...) Lo que aquí se plantea es que ... es en la propia identidad colectiva donde se define la coincidencia entre el interés colectivo y el interés individual (...) Definimos, por tanto, el movimiento social como proceso de (re)constitución de una identidad colectiva, fuera del ámbito de la política institucional, que dota de sentido (certidumbre) a la acción individual y colectiva en la articulación de un proyecto de orden social.”¹⁸⁶ Su análisis ayuda a comprender la conformación de los diversos sujetos sociales.

Sin embargo, para efecto de esta investigación, interesan sobre todo los sujetos sociales que expresan la acción de las clases y grupos subalternos. Y

¹⁸⁶ Revilla, Marisa, EL CONCEPTO DE MOVIMIENTO SOCIAL: ACCIÓN, IDENTIDAD Y SENTIDO, Última Década, número 005, 1996, Centro de Investigación y Difusión Poblacional de Achupallas, Viña del Mar, Chile, pp. 1-18.

comprendemos en esta clasificación a clases subalternas como la clase obrera y el campesinado, pero también a grupos subalternos como las mujeres, los adultos mayores, las comunidades indígenas, los migrantes, las personas con discapacidad, los solicitantes de vivienda, la comunidad LGBTTTI y muchos otros.

Con la lucha social, las clases y los grupos subalternos se forjan como sujetos sociales. En el conflicto se consolida su identidad. En la lucha, se perfilan sus programas. Al irrumpir desde abajo en el escenario social, sus intereses y aspiraciones quedan delineados. Su unidad, su cohesión, se alimenta de la solidaridad que surge de la resistencia. La movilización que despliegan modifica la balanza, los equilibrios y las correlaciones de fuerza. Como sujetos sociales, las clases y grupos subalternos aprenden a reconocerse como un poder en la lucha social y política.

Un análisis que puede aplicarse al papel de la lucha social en la conformación de sujetos sociales lo ofrece Alain Touraine, cuando describe el principio de oposición que rige a los movimientos sociales, el cual se refiere a la centralidad del conflicto: “Los movimientos sociales pertenecen a los procesos a cuyo través una sociedad produce su organización a partir de su sistema de acción histórico, pasando por los conflictos de clase y la transición política (...) El conflicto hace surgir al adversario y forma la conciencia de los actores presentes”.¹⁸⁷

En el proceso de conflicto social se forja la identidad colectiva y se constituyen los sujetos sociales. En la lucha se genera la solidaridad de quienes comparten las mismas condiciones sociales, económicas y culturales. La lucha da lugar a la organización de la movilización común y a la definición programática de demandas y aspiraciones. Es la acción común, organizada y reiterada, con una plataforma de objetivos la que lleva a la emergencia de sujetos sociales colectivos. Del conflicto emergen las nuevas fuerzas y conquistas.

¹⁸⁷ Touraine, Alain, Los movimientos sociales, Revista colombiana de sociología, número 27, 2006, pp. 255-278

Dice Rebeca Peralta Mariñelarena, en relación con la lucha de los indígenas bolivianos: “Los indígenas bolivianos se hacen sujeto en el movimiento mismo de la rebelión. Lo que acontece únicamente en el plano colectivo”¹⁸⁸ (cursivas mías). Y en cuanto a los campesinos cocaleros bolivianos: “Los campesinos cocaleros diseñaron diversas estrategias de resistencia que los llevó a su auto constitución como sujeto. Estos campesinos migrantes no nacieron antiimperialistas, sino que se inventaron a sí mismos en la lucha -quizás sin quererlo-, los cocaleros como el resto de los sujetos sociales, son resultado del proceso de afirmación política y al mismo tiempo, del proceso de negación, a los que los somete o pretende someter otro”.¹⁸⁹

Los sujetos sociales surgen de la lucha colectiva, del conflicto, de la confrontación con el adversario y de la resistencia. Es en la lucha y en el plano colectivo donde se forjan los sujetos sociales de las clases y los grupos subalternos, donde toman conciencia de su realidad y de su poder.

3.7 La transformación de los sujetos sociales en sujetos colectivos de derechos

Ahora bien, un sujeto social se convierte en sujeto colectivo de derechos cuando logra convertir el objeto de su lucha en un beneficio permanente garantizado jurídicamente en tanto que se encuentra en la ley y dicho sujeto es titular de un poder para hacerlo cumplir.

Formalmente, se entiende por sujeto de derecho a la persona que es titular de una facultad jurídica en virtud de la cual ostenta un poder para obligar a un ente público o privado a cumplir una pretensión. Los sujetos de derecho pueden ser personas físicas o morales, es decir, individuos o colectivos. En otras palabras, puede haber

¹⁸⁸ Peralta, Rebeca, Bolivia, Op. Cit., p. 29.

¹⁸⁹ Peralta, Rebeca, Op. Cit., p. 34

sujetos de derechos individuales y colectivos. A éstos últimos también les llamamos aquí sujetos sociales de derechos.

Los sujetos sociales organizan su lucha, levantan un programa, se afirman en la convicción de que ese programa expresa aquello que son sus derechos y logran un reconocimiento jurídico del Estado.

Las clases obrera y campesina son, acaso, los primeros sujetos colectivos de derechos.

Campesinos, maestros, estudiantes, adultos mayores, personas con discapacidad, mujeres, jóvenes, comunidades indígenas, homosexuales y lesbianas, migrantes, vecinos, colonos y solicitantes de vivienda, solicitantes de servicios, en fin, numerosos grupos sociales subalternos se constituyen en sujetos sociales a través de sus luchas, y al conquistar el reconocimiento jurídico de sus demandas y exigencias se elevan a sujetos colectivos de derechos.

Los sujetos colectivos de derecho son sujetos sociales cuya identidad alcanza un reconocimiento institucional formal por parte de las estructuras jurídicas del Estado.

El ejercicio de los derechos sociales no se realiza por un individuo aislado, sino por comunidades enteras. Incluso lo que logra el individuo en particular corresponde a un derecho colectivo que beneficia de igual manera a muchos otros que comparten la misma condición. El trabajador que gestiona su jubilación no hace sino activar la parte que le corresponde de un derecho que beneficia a todos los trabajadores y que fue conquistado por el conjunto de los trabajadores a través de su lucha común.

La constitución de un sujeto de derechos implica diversas condiciones: la consolidación de una identidad colectiva, forjada a través de la conciencia de situaciones socio-económicas comunes, una historia de lucha compartida, un conjunto de demandas programáticas comunes, la apropiación social y cultural de

determinadas políticas públicas, la conquista de logros específicos duraderos y cierto reconocimiento de las instituciones del Estado.

Rebeca Peralta Mariñelarena, al referirse a la lucha de los pueblos indígenas bolivianos de principios de este siglo, da cuenta de su transformación de sujetos sociales en sujetos de derechos colectivos: “Los movimientos sociales, sobre todo de base indígena, fueron los protagonistas del ciclo de luchas y resistencias contra el modelo neoliberal en la Bolivia de inicios del siglo XXI”¹⁹⁰. “Se dieron un nombre en la constitución política del Estado del 2009: naciones y pueblos indígena originario campesinos, categoría jurídica de derechos colectivos y categoría política que condensa su complejidad histórica”. “Se trata de distintos tiempos de un sujeto, es decir, el sujeto político que emerge en las luchas del ciclo rebelde, luchas contra el modelo neoliberal, desde una dimensión jurídica de derechos colectivos”.¹⁹¹.

El análisis de Peralta Mariñelarena es interesante y útil para los propósitos de esta investigación. De la lucha social del ciclo rebelde de principios de este siglo surge un sujeto político que se reconoce como sujeto de derechos colectivos en la constitución del 2009. Lucha social-sujeto social- sujeto político-sujeto de derechos colectivos.

Para Ludwing Güendel “la transformación social que promueva los derechos humanos como una práctica social legitimada” implica “el reconocimiento de las personas como sujetos sociales (identidad) y sujetos de derechos (ciudadanía)”.¹⁹² Aquí está también la ecuación de la que hablamos: la lucha social por el ejercicio de derechos humanos como el trabajo, la salud y la educación conduce al reconocimiento de sujetos sociales (identidades colectivas) como sujetos de derechos (ciudadanía social).

¹⁹⁰ Peralta, Rebeca, Op. Cit., p. 11

¹⁹¹ Peralta, Rebeca, Op. Cit., p. 15

¹⁹² Güendel, Ludwing, Políticas públicas y derechos humanos, Revista de Ciencias Sociales, vol. III, no. 97, San José, Costa Rica, pp. 105-125.

Un sujeto colectivo de derechos es aquel grupo social titular de un poder jurídico común que le permite obligar al Estado, o a un particular a través del Estado, a cumplir una pretensión compartida que beneficia a todo el grupo social.

Los sujetos sociales se transforman en sujetos colectivos de derechos en el proceso en el que determinadas luchas sociales van delineando una identidad común alrededor de ciertas carencias, condiciones materiales desventajosas, ubicación subalterna en la estructura económica o algún tipo de desigualdad en la organización de la sociedad; y a partir de esa identidad buscan obligar al Estado a transformar su condición de desventaja en una condición igualitaria con el resto de la sociedad, de forma duradera. Así, postulan un discurso programático o realizan una práctica reiterada para reivindicar su objetivo como un derecho, conquistando una respuesta institucional del Estado que satisface su lucha, parcial o plenamente.

Los sujetos sociales se aglutinan en torno a una lucha reivindicativa común, expresan en categorías jurídicas su demanda programática, afirman la posesión legítima de un derecho para alcanzar su objetivo y conquistan una respuesta positiva por parte de las instituciones del Estado. Al conquistar un nuevo orden, al insertarse en un nuevo pacto, al institucionalizar su presencia, al obtener la permanencia de sus logros, al conquistar el reconocimiento de la sociedad y el Estado, los sujetos sociales transitan a sujetos colectivos de derechos.

La lucha de las clases y grupos subalternos conduce a su conformación en sujetos sociales, y éstos se transforman en sujetos colectivos de derechos al conquistar el reconocimiento jurídico de sus pretensiones y su propio reconocimiento como titulares de un poder para obligar al Estado a cumplirlas.

3.8 El Estado y los derechos sociales

En relación con el concepto de Estado, Arnaldo Córdova sostiene que: “El Estado moderno aparece como una entidad con existencia autónoma respecto de la sociedad y de los hombres. Sus elementos pueden ser perfectamente diferenciados de los elementos que son propios de otras instituciones sociales y no existe ninguna razón para verlo confundido con los demás elementos de la vida social. Él es el órgano del poder social, poder que también se sitúa por encima de la vida social. Su autonomía respecto de las formaciones sociales de todo tipo constituye su nota característica y su toque distintivo como organización moderna”.¹⁹³

“Esta autonomía -escribe Poulantzas- le permite (al Estado) intervenir no sólo con vistas a la realización de compromisos respecto a las clases dominadas que, a la larga, resultan útiles para los mismos intereses económicos de las clases y fracciones dominantes, sino también intervenir, según la coyuntura concreta, contra los intereses económicos a largo plazo de tal o cual fracción de la clase dominante; compromisos y sacrificios necesarios a veces para la realización de su interés político de clase”.¹⁹⁴

Esto es lo que nos interesa resaltar. El Estado tiene un contenido de clase. Pero incluso el Estado capitalista mantiene una autonomía respecto a la sociedad, incluidas las clases dominantes. Esa autonomía le permite reproducir el sistema a largo plazo e impedir que los intereses inmediatos de tal o cual fracción de las clases dominantes pongan en peligro el conjunto del sistema. En ese marco, las clases subalternas pueden conquistar derechos sociales y arrancar su reconocimiento al propio Estado capitalista, así como ocupar espacios en sus instituciones en ciertos momentos de correlación de fuerzas favorable.

Poulantzas afirma que “se define al Estado como la instancia que mantiene la cohesión de una formación social y que reproduce las condiciones de la producción

¹⁹³ Arnaldo Córdova, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, editorial Grijalbo, colección teoría y praxis, México, 1976, pag. 21

¹⁹⁴ Poulantzas, Nico, *Sobre el Estado capitalista*, España, Editorial Laia, 1977, p. 23.

de un sistema social manteniendo la dominación de clase”.¹⁹⁵ Sin embargo, también precisa: “No todas las acciones del Estado se reducen a la dominación política, pero todas están constitutivamente marcadas por esa dominación”.¹⁹⁶

Para Poulantzas, además, “el sistema del Estado se compone de varios aparatos o instituciones, de los cuales unos tienen un papel principalmente represivo, en sentido estricto, y otros un papel principalmente ideológico. Los primeros constituyen el aparato represivo del Estado, es decir, el aparato del Estado en el sentido marxista clásico del término (gobierno, ejército, policía, tribunales y administración). Los segundos constituyen los aparatos ideológicos del Estado, como la Iglesia, los partidos políticos, los sindicatos (con la excepción, naturalmente de las organizaciones de partido o de sindicato revolucionarias), las escuelas, los medios de comunicación de masas (periódicos, radio, televisión) y, desde cierto punto de vista, la familia”.¹⁹⁷ Sin embargo, el propio Poulantzas reconoce que “a través del binomio represión-ideología es imposible delimitar las bases mismas del poder en las masas dominadas y oprimidas sin caer en una concepción al mismo tiempo policiaca e idealista del poder”.¹⁹⁸

Por lo tanto, puede advertirse que falta un elemento más en la relación del Estado con las masas populares, un elemento social y material.

Por eso, Poulantzas afirma que creer que el Estado sólo actúa de esa manera es simplemente falso: la relación de las masas con el poder y el Estado en lo designado particularmente como consenso, posee siempre un sustrato material. Entre otras razones porque el Estado, procurando siempre la hegemonía de clase, actúa en el campo de un equilibrio inestable de compromiso entre las clases dominantes y las clases dominadas. El Estado asume así, permanentemente, una serie de medidas

¹⁹⁵ Poulantzas, Nico, Op. Cit.

¹⁹⁶ Poulantzas, Nico, Estado, poder y socialismo, México, Siglo XXI editores, 1980, p. 9.

¹⁹⁷ Poulantzas, Nico, Op. Cit.,

¹⁹⁸ Poulantzas, Nico, Op. Cit., p. 30

materiales positivas para las clases populares, incluso si estas medidas constituyen otras tantas concesiones impuestas por la lucha de las clases dominadas. Se trata de un hecho esencial, y no podría darse razón de la materialidad de la relación entre el Estado y las masas populares si se redujera el binomio represión-ideología”¹⁹⁹ (cursivas mías).

La conclusión de Poulantzas es elocuente, y significativa para nuestra investigación. El Estado es uso de la fuerza, pero no es sólo eso. Es ideología, pero no exclusivamente. Para obtener el consenso de la sociedad, el Estado “posee siempre un sustrato material”.

A ello, nosotros agregaríamos lo siguiente: El Estado tiene un componente social integrado por “medidas materiales positivas para las clases populares” y cuando estas medidas son “impuestas por las luchas de las clases dominadas” podemos encontrar en ellas la conquista de derechos sociales.

Por su parte, Lucio Oliver entiende al Estado “en el sentido integral de sociedad política y sociedad civil”. Pero con el viraje neoliberal: “Los Estados latinoamericanos ... dejaron de ser mediadores de los asuntos de sus sociedades y se convirtieron en agentes cuasi exclusivos de la valorización del gran capital (...) ya no ... eran espacios de disputa para los proyectos populares (...) se oscureció también algo más importante: que el Estado capitalista no es simplemente un vehículo del proyecto y el interés particular previo de las clases dominantes. Es un poder de disponer de la economía y dirigir a la sociedad, ello en tanto es un espacio de naturalización de las formas productivas, de universalización de los intereses particulares, un recurso de emisión ideológica, educativa y formativa en la sociedad y un ámbito de dirección espiritual y moral, además de política, capaz de canalizar e informar todas las energías sociales y nacionales”.²⁰⁰

¹⁹⁹ Poulantzas, Nico, Op. Cit., pp. 30,31

²⁰⁰ Oliver, Lucio, Op. Cit., pp. 3 y 10

Lucio Oliver consigna la existencia de un período (nacional popular, le llamamos nosotros) en el que el Estado ejerció una “dirección espiritual y moral, además de política”, “educativa y formativa”, que le permitió ser “un espacio de disputa de los proyectos populares”.

Mirar al Estado capitalista comprendiendo su autonomía, la dominación de clase, las mediaciones con las clases sociales, el papel de la hegemonía, el consenso de las clases populares y su dimensión de espacio de disputa en la lucha de proyectos nacionales, es indispensable para entender la construcción de derechos sociales que logran las clases subalternas aún en el Estado capitalista.

Este marco de autonomía relativa del Estado es reconocido tácita o expresamente por las clases subalternas, las cuales luchan por lograr el control e incluso la propiedad del propio Estado capitalista sobre ramas fundamentales de la economía, los recursos naturales y los servicios estratégicos, en una lógica de desarrollo nacional anticolonial. Las clases subalternas luchan también por lograr que el Estado ejerza una función redistributiva ampliando progresivamente el gasto social a costa de los límites que imponga a la acumulación insaciable de fortunas, a través de instrumentos fiscales y del combate a la corrupción y los privilegios de castas y élites económicas y políticas.

Con su lucha, las clases subalternas le imponen al Estado obligaciones, en el marco de la naturaleza bilateral del Derecho, para que reconozca las implicaciones presupuestales, institucionales y políticas de los derechos sociales. El ejercicio de los derechos sociales implica el cumplimiento de obligaciones del Estado. Con su lucha, las clases subalternas logran poner en funcionamiento la maquina coactiva del Estado a su favor, para obligarlo a expropiar latifundios, a elevar la tasa salarial mínima, a ampliar el universo de las prestaciones sociales públicas, así como las transferencias, subsidios e inversiones en infraestructura que las favorecen.

El Estado es una institución que tiene una existencia autónoma respecto de la sociedad, se separa de la sociedad y se sitúa por encima de la vida social. Concentra el poder político y lo ejerce sobre la sociedad en el marco del monopolio jurídico del uso de la fuerza coactiva para hacer cumplir, concretar o consumir sus determinaciones dentro de una delimitación territorial nacional o plurinacional. El Estado tiene un contenido de clase, pero también ejerce una función equilibradora entre los intereses de las diferentes clases sociales para coadyuvar al mantenimiento de una dominación de clase a largo plazo. Su poder, por eso, no se ejerce sólo a partir de la lógica de la fuerza, sino también por medio de la obtención del consenso de las masas populares. Dicho consenso no se logra sólo a través del discurso ideológico, sino principalmente asumiendo un conjunto de compromisos materiales con las clases y grupos subalternos, que le son impuestos por estos grupos, en forma de derechos sociales, a través de sus luchas sociales y políticas. El Estado se legitima y legitima su poder en la medida en que se asume como la entidad de representación de los intereses generales de la sociedad, aunque dicho papel se encuentre en una tensión permanente con su naturaleza de clase. El Estado es así un espacio de disputa, en el que las diversas clases sociales y sus coaliciones luchan por imponer sus proyectos nacionales. Es un espacio en el que las clases subalternas conquistan sus primeros derechos sociales, aún antes de lograr su plena emancipación.

3.9 Los derechos sociales como construcción de hegemonía y contrahegemonía

Los derechos sociales son expresión de la construcción de hegemonías y contrahegemonías en el capitalismo, en el Estado capitalista y en las transiciones orientadas a superar su dominación.

En el Estado capitalista, la clase dominante pretende construir una hegemonía sobre las clases dominadas o subalternas. No sólo pretende dominarlas, sino también hegemonizarlas, es decir, dirigir las política, ideológica y, sobre todo, económicamente. La hegemonía supone una dirección, lo cual implica que no se

basa sólo en la coerción, sino también en el consenso, es decir, en la aceptación. Para entender primero lo que significa la hegemonía nos acercamos a Antonio Gramsci y a algunas de las lecturas de su obra.

Dice Antonio Gramsci: “En realidad, si se observa bien, la función tradicional de la institución de la corona es asumida, en los Estados dictatoriales, por los partidos: son éstos los que, aunque representando a una clase y a una sola clase, sin embargo, mantienen un equilibrio con las otras clases, no adversarias sino aliadas, y procuran que el desarrollo de la clase representada se produzca con el consenso y la ayuda de las clases aliadas”.²⁰¹

Aquí Gramsci, al parecer, no se está refiriendo a la hegemonía que la clase dominante ejerce sobre las clases subalternas, sino a la que ejerce dentro del un círculo interno previo, es decir, a la dirección sobre sus clases aliadas. Por ejemplo, la clase capitalista sobre la clase terrateniente.

Sin embargo, en otro apartado de su obra, Gramsci subraya: “Evidentemente el hecho de la hegemonía presupone tener en cuenta los intereses y la formación de un cierto equilibrio, es decir, que el agrupamiento hegemónico hace sacrificios de orden económico-corporativo, pero esos sacrificios no pueden afectar a lo esencial, porque la hegemonía es política pero también y especialmente económica, tiene su base material en la función decisiva que el agrupamiento hegemónico ejerce sobre el núcleo decisivo de la actividad económica”.²⁰²

Aquí Gramsci sí parece referirse a la hegemonía de la clase dominante sobre las clases subalternas, las clases dominadas. Esta hegemonía, presupone ciertos “sacrificios de orden económico-corporativo”, pero que “no pueden afectar a lo esencial”, es decir, “el núcleo decisivo de la actividad económica”. En otras palabras, la clase dominante hace concesiones económico-corporativas a las clases

²⁰¹ Gramsci, Antonio, Op. Cit., p. 144.

²⁰² Gramsci, Antonio, Op. Cit., p. 173

subalternas, pero sin afectar la esencia, es decir, manteniendo el sistema económico capitalista. Esos sacrificios podrían consistir en algunos derechos sociales de orden laboral, por ejemplo, como la jornada máxima de ocho horas o el día de descanso obligatorio a la semana. Hay cierto sacrificio inmediato de las ganancias del capitalista en lo individual, pero se mantiene el sistema capitalista en su conjunto. En este caso, algunos derechos sociales permiten a la clase dominante construir una hegemonía sobre las clases subalternas, ganar su respaldo, su consenso, a través de ciertas concesiones, pero el sistema se mantiene. Este fenómeno se refleja sobre todo en los regímenes políticos que logran construir una base popular muy amplia sin poner en riesgo el sistema capitalista mismo.

Bordando sobre el concepto de hegemonía, José María Laso Prieto analiza las elaboraciones de diversos autores sobre el pensamiento gramsciano. Cita a Guissepe Tamburrano, quien señala que “Gramsci no niega el carácter coercitivo del aparato estatal, sino que revela que no basta ... para comprender las razones por las cuales una clase ejerce normalmente el predominio (...) Gramsci parte de la premisa que la concepción del mundo de la clase dominante ha sido popularizada y se ha vuelto sentido común, lo que significa que la clase dominada fue amoldada a los principios filosóficos de la clase dominante”. El propio Tamburrano, referenciado por Laso Prieto agrega: “la conquista del poder no es sólo la conquista del aparato coercitivo de la sociedad política, sino antes que nada la conquista del consenso de las masas”.

Laso Prieto y Tamburrano, en sus lecturas de Gramsci, desarrollan otro aspecto de la hegemonía de las clases dominantes sobre las clases subalternas: la hegemonía ideológica, que ocurre en tanto que las clases subalternas hacen suya la concepción del mundo de la clase dominante, que se populariza y se convierte así en sentido común. Esto va más allá de las concesiones económicas. Con o sin estas, las clases subalternas aceptan los valores enarbolados por la clase dominante. Por ejemplo, en la época neoliberal, la noción de que el bienestar es una responsabilidad

individual, la idea de que es pobre el que no trabaja o que el bien común que debe defender una sociedad son las ganancias de los grandes consorcios.

Pero también, en un proceso contrahegemónico, las clases subalternas logran convertir en sentido común, aceptado por el conjunto de la sociedad, sus propios valores, por ejemplo, que todo ser humano tiene derecho al trabajo, al descanso, a la salud, a la educación. Esto se plasmó incluso en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1966, a pesar de la oposición abierta de los Estados Unidos, la principal super potencia en ese momento. Ese es un ejemplo de como los derechos sociales también pueden jugar un rol ideológico contrahegemónico de las clases subalternas.

Ahora bien, hay otra esfera: la hegemonía política. Se afirma en la obra de Laso que “la lucha de clases ... no tiene lugar enfrentando exclusivamente a una clase con otra ... sino mediante el choque de dos constelaciones de fuerzas. Cada una de ellas está constituida por una clase fundamental y otras clases o capas sociales auxiliares, articuladas orgánicamente en una coalición más o menos sólida”. Dice Laso Prieto, citando a Fiori: “El proletariado, sostiene Gramsci, sólo puede llegar a ser clase dirigente y dominante cuando llegue a crear un sistema de alianzas de clase que le permitan movilizar contra el capitalismo y el Estado burgués a la mayoría de la población trabajadora”. Lo anterior es aún más precisado, en el mismo trabajo, por Palmiro Togliatti: “no es el partido el que conquista el poder, sino un bloque de fuerzas sociales y políticas diversas, de las cuales el partido forma parte”.²⁰³

Las clases subalternas juegan distintos roles en las coaliciones hegemónicas. Han formado parte de coaliciones que fortalecen el desarrollo capitalista bajo un modelo nacional popular, en el que, por poner un ejemplo, se integran de forma subordinada

²⁰³ Laso Prieto, José María, Introducción al pensamiento de Gramsci, editorial Ayuso, Madrid, 1973, pp 58-73.

a la coalición gobernante que resulta victoriosa en la lucha contra los sectores más atrasados y reaccionarios de las clases dominantes: terratenientes y latifundistas, o en los procesos de liberación nacional contra el dominio colonialista, por poner otro ejemplo. Los derechos sociales han constituido el nexo, el pegamento, que une estas coaliciones. Es el caso de la Revolución Mexicana, con el derecho a la tierra, o del Peronismo, con el derecho al trabajo.

Pero las clases subalternas también han conformado coaliciones hegemónicas anticapitalistas, en las que los derechos sociales se erigen en el discurso dominante y en el centro de un proyecto de nueva sociedad. Es el caso de la Revolución Cubana, con la educación y la salud.

El concepto de hegemonía tiene mucho que ver con los procesos de construcción de derechos sociales. La conquista de derechos sociales ha supuesto la construcción de constelaciones de alianzas muy amplias en las que las clases populares se han incorporado, ya sea como aliadas subordinadas de otras clases dirigentes o como clases dirigentes. En todo caso, la presencia de las clases populares en determinados bloques hegemónicos ha tenido como resultado el reconocimiento institucional de derechos sociales.

Por otra parte, frente a la hegemonía neoliberal global actual, los derechos sociales son la parte sustantiva del discurso político contrahegemónico en la región latinoamericana. Son el discurso ideológico que permite articular la lucha social contra el neoliberalismo en América Latina, y que da sentido y justifica la lucha política por los gobiernos en la región.

La hegemonía es la capacidad de la clase o grupo dirigente de convertir su concepción económico social en un sentido común aceptado por las clases y grupos subalternos. Implica también la conformación de grandes constelaciones de clases y grupos sociales que permiten a la clase o grupo dirigente incorporar parcialmente los intereses de las otras clases o grupos, para lograr aceptación, consenso y

fortalecimiento de su proyecto. Las clases subalternas se han incorporado a diversas coaliciones hegemónicas, de forma subordinada o dirigente, a través del discurso ideológico de los derechos sociales y de las conquistas materiales que le dan contenido a dicho discurso.

3.10 El cambio político

La construcción de los derechos sociales pasa necesariamente por un cambio político, es decir, por una modificación en la correlación de fuerzas que coloca a las clases y grupos subalternos en condiciones de influir en las decisiones que toman las instituciones del Estado en relación con la cuestión social. Las formas y alcances que puede tomar dicho cambio son muy diversas, desde una revolución hasta un viraje en las políticas de gobierno, pasando por una revuelta, rebelión, transición democrática, cambio de régimen, cambio de partido en el gobierno, cambio de gobierno, cambio en la composición del parlamento, cambio en el poder judicial, cambio en la relación autoridades-sociedad, cambio en la participación de los actores de la sociedad civil e incluso cambio en la situación internacional.

En cualquier caso, independientemente de la forma y el alcance que asuma, el cambio político al que nos referimos expresa una variación en la relación de fuerzas a partir de la irrupción de las clases y grupos subalternos en el escenario de toma de decisiones. Este cambio tiene como consecuencia el reconocimiento y/o el cumplimiento de derechos sociales asumidos o reclamados con anticipación por las masas populares.

La forma del cambio político se deriva de múltiples factores, relacionados con la tradición, la fortaleza institucional, el avance de la democracia, el grado de conciencia de la sociedad, la intensidad de las contradicciones, el desarrollo económico, la consistencia del tejido social, así como la profundidad y amplitud que adquiere la participación de las clases subalternas.

Hay cinco formas del cambio político al que nos referimos:

1) una fuerte presión social a partir de la organización y movilización de diversos sujetos colectivos, que obliga a instituciones del Estado ya establecidas a responder positivamente a los reclamos sociales, sin que esto represente un cambio en la composición de estas instituciones;

2) un cambio pacífico en la composición de los órganos del Estado, especialmente del parlamento o del gobierno, incorporando a los representantes de las clases subalternas junto con sus demandas y programas, pero de manera subordinada;

3) un cambio pacífico en la composición de los órganos del Estado, por el que se incorporan las clases y grupos subalternos de forma dirigente;

4) un cambio revolucionario que da lugar a la conformación de un nuevo Estado con una participación subordinada en las clases populares;

5) un cambio revolucionario que da lugar a la conformación de un nuevo Estado con la participación de las clases y grupos subalternos como fuerzas dirigentes.

El régimen conservador de Otto Eduard Leopold von Bismark, en la Alemania de finales del siglo XIX, se vio obligado a reconocer diversos derechos de seguridad social para facilitar la unificación alemana, en virtud de la herencia de revoluciones y movimientos obreros ocurridos en las décadas precedentes en ese país, así como del ascenso constante de la socialdemocracia alemana. Como recuerda Liliana Kusnir: “En 1881, se introdujo en Alemania el seguro contra accidentes; en 1883, el seguro de enfermedad, seguido en 1889 por la creación del seguro de vejez e invalidez, todos éstos jurídicamente obligatorios”.²⁰⁴ Esto ocurría mientras a la par se daba el fortalecimiento electoral de la socialdemocracia, tal como lo relata

²⁰⁴ Kusnir, Liliana, La política social en Europa, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 30.

Engels: “Gracias a la inteligencia con que los obreros alemanes supieron utilizar el sufragio universal, implantado en 1866, el crecimiento asombroso del partido aparece en cifras indiscutibles a los ojos del mundo entero. 1871: 102,000 votos socialdemócratas; 1874: 352,000; 1877: 493,000 (...) 1884: 550,000 votos; 1887: 763,000; 1890: 1,427,000 ... y el número de socialistas ascendió a 1,787,000, más de la cuarta parte del total de votos emitidos”.²⁰⁵

Con la Revolución Mexicana, de fuerte participación campesina, surge la Constitución de 1917, primera en el mundo en reconocer derechos sociales, particularmente la educación, el trabajo y la tierra.

La caída de la monarquía española en 1931 da lugar a una República con importante presencia del movimiento obrero, que reconoce diversos derechos sociales, como el trabajo, la educación y la cultura.

El ascenso de los laboristas en el parlamento británico, entre los años 40s y 60s, facilita el reconocimiento de derechos sociales en el Reino Unido de la Gran Bretaña, especialmente la atención universal a la salud. Es el famoso *Welfare State*.

Con la llegada del General Juan Domingo Perón al gobierno de Argentina, a mediados de los años 40, inicia un fenómeno nacional-popular, con una alianza entre el Presidente y el movimiento obrero, que se legitima en el reconocimiento de derechos sociales, especialmente laborales y educativos.

En el orden internacional posterior a la 2a Guerra Mundial, los nuevos alineamientos formados por el bloque de países socialistas de Europa del Este, las naciones recién descolonizadas y los Estados de Europa occidental con gobiernos socialdemócratas, permiten el alumbramiento de una nueva Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, en la que se reconocen derechos como la

²⁰⁵ Engels, Friedrich, Introducción a la edición de 1895 de Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850 de Karl Marx. Enlace: <http://www.marxists.org/espanil/m-e/1850s/francia/francia/1.htm>

asistencia social, la seguridad social, el trabajo, el descanso, la educación, la cultura y otros. Dichos preceptos se desarrollaron también dos décadas más tarde en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La Revolución de 1952 en Bolivia dio paso al reconocimiento de derechos sociales en su nueva constitución.

La revolución cubana, en 1959, permitió el ejercicio pleno de derechos universales como la educación, la salud, la alimentación y el deporte.

Con la caída del régimen militar en Brasil, la transición a la democracia se fortalece reconociendo derechos sociales en la Constitución de 1988.

La erradicación del régimen racista del Apartheid en Sudáfrica se fortaleció con el reconocimiento de variados derechos sociales a mediados de los años 90.

La primera elección democrática del gobernante de la ciudad de México en 1997 se acompaña de un nuevo impulso a los derechos sociales, especialmente relacionados con la educación, la vivienda y las pensiones.

El llamado ciclo progresista latinoamericano que se abre con el siglo XXI se identifica con un resurgimiento del discurso de los derechos sociales. Por ejemplo, a llegada de Néstor Kirchner al gobierno de Argentina en 2003 abre la puerta para la derogación de las llamadas leyes de flexibilidad laboral y el reconocimiento de nuevos derechos laborales y del matrimonio igualitario. El gobierno de Evo Morales en Bolivia reconoce en 2004 derechos de la infancia, la vejez, las mujeres y los pueblos indígenas. El gobierno de México, con Andrés Manuel López Obrador a la cabeza, aplica la pensión universal para las personas adultas mayores, la beca para personas con discapacidad y las becas para estudiantes en todos los niveles a partir de 2019, y un año más tarde se plasmaron en la Constitución de este país.

En todos los casos, se trata de cambios políticos en los que se insertan con mayor o menor protagonismo, con mayor o menor poder, las clases y grupos subalternos, provocando un reposicionamiento dentro de las instituciones políticas en las que se toman las decisiones que dan lugar al reconocimiento y cumplimiento de los derechos sociales. La profundidad de un cambio político basado en los derechos sociales puede cuestionar incluso la forma del Estado mismo, pues como dice Sebastián Pizarro Salazar: “los derechos fundamentales definen el modelo de Estado”.²⁰⁶

En relación con este tema es interesante el planteamiento de la ecuación Estado-sociedad que hace Lucio Oliver:

“De ahí la importancia del análisis de las experiencias de transformación de lo que se ha llamado la ecuación Estado-sociedad en América Latina considerando centralmente lo que al respecto muestran las intensas crisis económico políticas de principios del siglo XXI y el derrotero y devenir de los Estados hasta lo que va de la segunda década del siglo (...) particular interés tiene el seguimiento a las luchas de resistencia y ofensiva de los movimientos sociales, las políticas de recomposición del orden neoliberal de las élites, la disputa entre proyectos político culturales de actores y fuerzas, la experiencia de salida a la crisis de los gobiernos progresistas de varios países. A partir de ello podremos analizar la reconfiguración de los Estados y la entrada en escena de una sociedad civil algunas veces autónoma y democrática, como complejo de asociaciones con asociaciones vitales y horizontales, con iniciativas ciudadanas, de colectivos urbanos y de comunidades originarias que han tenido un comportamiento de lucha democrática intensa y de impulso a la participación directa de la sociedad en los asuntos públicos y en la autogestión local, y que en otros momentos se ha mostrado como espacio subalterno, dominado por las jerarquías y las oligarquías conservadoras y los grupos de presión que ven ahí la posibilidad de ratificar sus intereses particulares

²⁰⁶ Pizarro, Sebastián, Fundamentación y estructura de los derechos sociales, Revista Valdivia, volumen 26, número 7, julio 2013, pp. 69-93

(...) Toda esa situación del Estado se modificó drásticamente desde los últimos años del siglo XX a partir de las experiencias y luchas de los movimientos sociales y político populares contestatarios, que se afirmaron y tuvieron protagonismo en la primera década del siglo (...) El interés pues es analizar las modificaciones en curso en la relación Estado-sociedad iniciadas al calor de las crisis políticas y bajo la reconfiguración de los Estados durante la primera década del siglo XXI, como la insurrección popular civil masiva ocurrida en Argentina en 2001/2002 o la movilización por bloqueos en Bolivia que culminaron en una confrontación agudísima de fuerzas en 2005, por ejemplo, que crearon la expectativa de que se harían posibles cambios en la ecuación Estado-sociedad establecida en toda América Latina en los últimos años del siglo XX".²⁰⁷

Esta ecuación Estado-sociedad de la que habla Lucio Oliver refleja la idea del cambio político al que nos referimos, como alteración de la correlación de fuerzas que tiene su impulso desde abajo, desde la sociedad, pero impacta en las instituciones del Estado. Este cambio político, este cambio en la ecuación Estado-sociedad es un paso indispensable en el proceso de construcción de los derechos sociales. En cualquier caso nos referimos a un cambio político que coloca a las clases y grupos subalternos en la posibilidad de lograr la conquista de nuevos derechos sociales.

Los cambios políticos que ocurren en el mundo son muchos y de muy diversa índole. No todos tienen como consecuencia la emergencia de nuevos derechos sociales. El cambio político al que nos referimos aquí es resultado de las luchas sociales que se elevan a luchas políticas, en las que participan las clases subalternas influyendo en mayor o menor medida en la configuración programática del proceso.

Las luchas sociales se enfrentan a instituciones del Estado que resisten o incorporan sus exigencias. Cuando nos encontramos con el primer escenario, las

²⁰⁷ Oliver, Lucio, Op. Cit., pp. 4, 5

luchas sociales devienen luchas políticas que buscan dar cumplimiento a sus objetivos promoviendo un cambio en la composición de dichas instituciones. Cuando estas incorporan sus demandas como una parte nueva del discurso estatal el cambio político está ocurriendo desde las instituciones ya existentes, lo cual ocurre en el menor de los casos, pues el reconocimiento de nuevos derechos sociales siempre va acompañado de una recomposición de las cargas económicas que termina afectando a las élites económicas y políticas.

En todo caso, lo que importa resaltar aquí es el cambio político, como consecuencia de las luchas sociales y políticas de las clases subalternas, y como parte necesaria del proceso para la construcción de los derechos sociales.

3.11 La reforma económica

La conquista de derechos sociales efectivos implica necesariamente una reforma económica. Arribar a un umbral de dignidad humana que permita impulsar el desarrollo del potencial de las capacidades de todas las personas, requiere forzosamente de una distribución distinta de la riqueza.

Dice Antonio Gramsci en sus Notas sobre Maquiavelo: “¿Puede haber una reforma cultural, es decir, una elevación civil de los estratos deprimidos de la sociedad, sin una precedente reforma económica y un cambio en la posición social y en el mundo económico? Una reforma intelectual y moral no puede dejar de estar ligada a un programa de reforma económica, o mejor, el programa de reforma económica es precisamente la manera concreta de presentarse de toda reforma intelectual y moral.”²⁰⁸

Sin una reforma económica precedente no puede haber una elevación civil de los estratos deprimidos de la sociedad, dice Gramsci. En otras palabras, sin una

²⁰⁸ Gramsci , Antonio, Op. Cit., p. 31

reforma económica no puede haber acceso de las clases y grupos subalternos al umbral de dignidad humana.

Araceli Damián, por su parte, plantea que “los derechos económicos, sociales y culturales están asociados con necesidades cuya satisfacción depende de recursos económicos y, por lo tanto, involucran la pobreza”. Afirma que “el derecho a no ser pobre quedaría en un nivel muy abstracto si no se especifica lo que se requiere para no serlo”. Concluye que “al fijar en el método oficial normas de satisfacción bajas (...) la medición oficial es violatoria de los derechos económicos, sociales y culturales”.²⁰⁹

El cumplimiento de los derechos sociales implica recursos económicos, nos dice Araceli Damián. Si no se elevan los recursos destinados a la satisfacción de los derechos sociales no hay tal cumplimiento.

Rodrigo García Schwarz sostiene que la ciudadanía incluyente se construye con un modelo más humano “poniendo en marcha actos concretos y orientados a la plena efectividad de los derechos sociales, por todos los medios posibles, empleando el máximo de los recursos disponibles”.²¹⁰

Los derechos se ejercen efectivamente cuando existe la base económica que lo hace posible, y sin la cual, éstos se tornan sólo en declaraciones y buenos deseos.

Norberto Alayón, por su parte, explica como la crisis económica internacional de los años 80 y las medidas para superarlas tomadas por los organismos internacionales dejaron sin recursos a los Estados latinoamericanos para la realización de políticas

²⁰⁹ Damián, Araceli, Pobreza y desigualdad en México. “La construcción ideológica y fáctica de ciudadanías diversas y desiguales”, El trimestre económico, Fondo de Cultura Económica, publicado julio 5, 2019, DOI <https://doi.org/10.20430/ete.v86:343.920>, <http://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/index>

²¹⁰ García Schwarz, Rodrigo, Op. Cit., p. 9

sociales y el cumplimiento de los derechos sociales. Pero también critica a los organismos internacionales que pretendían sustituir los recursos retirados a los fines sociales con la pura participación ciudadana y la solidaridad.

“Hacia fines de 1984 -dice Alayón- nosotros señalábamos que: ‘la presente crisis económica internacional que exporta a los países subdesarrollados la ‘novedad’ de las abultadas deudas externas, que vienen a contribuir a paliar los déficits de las potencias imperiales, contrae la expansión económica de nuestros países, y dificulta el crecimiento de políticas sociales acordes a las necesidades, por otra parte crecientes, de los sectores populares’”.²¹¹ Al respecto, Alayón agrega: “Observamos la imposibilidad de nuestros Estados de concurrir simultáneamente a pagar deudas e intereses y acudir a la atención de las necesidades sociales del conjunto de la sociedad”²¹² (cursivas más).

Alayón comenta dos cosas fundamentales: primera, la contracción de la expansión económica dificulta el crecimiento de las políticas sociales; segunda, más importante aún: no se puede pagar deudas e intereses y acudir al mismo tiempo a la atención de las necesidades sociales.

Ahora bien, Alayón sale al paso de una propuesta muy difundida en el período neoliberal: la posibilidad de sustituir los recursos públicos con pura participación solidaria de sociedad civil, que evite alterar los mecanismos de distribución injusta de la riqueza y del ingreso. Al respecto, Alayón refiere lo siguiente:

“Conviene recordar, lo afirmado por el colombiano Julián Vargas, cuando expresa que: ‘La política de participación a nivel de base se está convirtiendo en programa oficial e incluso continental. Los organismos internacionales de crédito, los centros de poder norteamericanos, están diseñando programas sociales en los cuales la

²¹¹ Alayón, Norberto, *Asistencia y asistencialismo. ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza?*, México, Editorial Entorno Social, 2019, p. 101.

²¹² Alayón, Norberto, *Op. Cit.*

intervención comunitaria y la 'participación', son el contenido obligatorio'. (Vargas, 1985).

“Resulta sugestivo este interés internacional, en épocas de crisis económica y cuando escasean los recursos, precisamente porque son destinados a otros rubros y no para el bienestar social.

“De modo que si los Estados no poseen suficientes recursos y la llamada 'ayuda externa' ya no puede ser tan generosa, habrá que apelar a algún sucedáneo que reemplace la escasez de recursos financieros. Es probable, entonces, que los incentivos a la participación comunitaria, a la racionalización y optimización de los magros recursos, a la 'ayuda mutua y al esfuerzo propio', al trabajo voluntario (y por ende no rentado), constituyan una necesidad de nuestros Estados (articulados al sistema mundial), que terminan desplegando su específica responsabilidad y depositando en los propios sectores vulnerados, la alternativa de la autorresolución de sus problemas, que son derivados de las características de funcionamiento social y no de la culpabilidad propia.

“Los expertos mundiales aconsejaban priorizar la organización, antes que la demanda de mayores recursos. Resulta obvio reconocer la importancia de una mejor organización para aumentar la eficacia, pero estas propuestas entrañan la velada sugerencia -especialmente para nuestra empobrecida América Latina- de que nos acostumbremos y resignemos a administrar mejor nuestra pobreza y no a erradicarla”.²¹³

La referencia que hace Alayón evidencia la disputa por los recursos, es una muestra del tipo de políticas sociales que defienden los neoliberales: políticas sociales financiadas con los recursos existentes, con menos recursos públicos incluso, y con más recursos de los propios beneficiarios incluso. Y esto tiene que ver con el

²¹³ Alayón, Norberto, Op. Cit., pp. 102 y 104

objetivo de que no se toquen los esquemas de desigualdad, la distribución inequitativa del ingreso y la acumulación de ganancia del capital, así como los privilegios de las élites económicas y políticas.

Por eso, Alayón afirma: “no se pueden entender las Políticas Sociales separadas de la política económica y de las características del Estado vigente en un país”.²¹⁴ Y agrega: “Entendemos que toda acción que apunte a la defensa y al aumento de recursos para las políticas sociales, constituye una contribución a las terribles carencias de la gente; contribuye asimismo a la búsqueda de un marco de bienestar social ampliado para el futuro y contribuye -también- al perfilamiento de la necesidad de construir un estilo de funcionamiento societal, que haga de la equidad y la justicia social los ejes irrenunciables para la vida de los hombres”.²¹⁵

Alayón apunta dos cuestiones muy importantes. Por un lado, señala que no se pueden separar las políticas sociales de la política económica, pues en realidad el tipo de política económica es el que va a determinar los alcances y características de las políticas sociales. Y por otro lado, en una perspectiva garantista, de construcción de derechos sociales, se debe mirar hacia un aumento de recursos públicos para las políticas sociales.

En la misma perspectiva, de vincular política económica y política social, Bonifacio Contreras y Tirado sostiene que: “En México es necesaria la imbricación de la política económica con la política social, la construcción de un nuevo Estado de Bienestar que se fundamente en la consideración de que no es posible generalizar mejores niveles de vida y elevar los mínimos de bienestar sin partir de un

²¹⁴ Alayón, Norberto, Op. Cit., p. 161

²¹⁵ Alayón, Norberto, Op. Cit., p. 164

mejoramiento de la economía nacional que se base en el mercado interno, propiciando la generación de empleos remunerativos formales.”²¹⁶

Imbricar política económica con política social para la construcción de un nuevo Estado de bienestar, no hay mejores niveles de vida sin mejoramiento de la economía nacional. En otras palabras, no se puede alcanzar el umbral de dignidad humana sin una radical reforma económica.

También, Xochitlalli Aroche Reyes, después de analizar ampliamente los mitos económicos del neoliberalismo, demuestra que “el gasto se redujo de tal modo que en Ecuador, México, Uruguay y Venezuela cayó en más de 20% en términos reales en los primeros años de la política fiscal contractiva, entre 1982 y 1986”, explicando la causa y la consecuencia de ello: “en Argentina, México y Perú, el pago de intereses sobre la deuda externa llegó a 20% del gasto total del gobierno y sí se obtuvo una disminución del gasto social; en educación y salud esa disminución fue del 25% entre 1980 y 1985”.²¹⁷

Lo que dice Xochitalli Aroche es muy similar a lo dicho anteriormente por Norberto Alayón: el pago de la deuda externa y sus intereses disminuyó el recurso público dedicado al gasto social. Esto quiere decir que sí había recursos, pero el destino de los mismos cambió. El argumento de los neoliberales fue que ante la escasez de recursos había que restringir los que se destinaban a políticas sociales. Pero era falso, no había escasez, simple y llanamente había cambiado el destino del gasto. Lo que se destinaba a las clases populares (o clases subalternas) se orientaba ahora para los organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco

²¹⁶ Contreras y Tirado, Bonifacio, Deterioro de los mínimos de bienestar en el neoliberalismo en México (1982-2006), Tesis para obtener el grado de Doctor en Estudios Latinoamericanos, UNAM, 2009

²¹⁷ Aroche, Xochitlalli, América Latina, entre mitos y paradojas del desarrollo económico desde 1982, Tesis para obtener el grado de Doctora en Estudios Latinoamericanos, UNAM, 2009.

Mundial. Así, se le quitó dinero a los más pobres (gasto social) para dárselo a los más ricos del mundo (pago de la deuda externa).

En todo caso, hay una conclusión general: sin recursos económicos no hay gasto social, y sin gasto social no hay condiciones plenas para el ejercicio efectivo de los derechos sociales.

Los derechos sociales son derechos subjetivos con un elevado contenido material. Implican el otorgamiento de prestaciones positivas de carácter económico. Buscan la satisfacción de las necesidades humanas, de acuerdo con parámetros y estándares que tienden a ser cada vez más altos. Pretenden dar la plataforma para que florezcan todas las capacidades humanas. Tienen el objetivo de lograr condiciones favorables para el desarrollo de todas las personas a través de su constante mejoramiento económico, social y cultural.

Son derechos colectivos, cuyo ejercicio no beneficia a individuos en lo particular, sino a amplios conglomerados o a sociedades enteras. Son derechos igualitarios, que tienen el objeto de nivelar, de incorporar a las mayorías empobrecidas a los frutos del crecimiento, mismos que en ausencia de derechos colectivos suelen ser objeto de apropiación por parte de pequeñas minorías sociales. Son derechos que obligan al Estado a hacer, a actuar, no a abstenerse, sino a intervenir para distribuir. Son derechos vinculados a la meta de una vida digna para las clases y grupos subalternos y, por lo tanto, para el conjunto de la humanidad.

Poner un plato de comida en la mesa de cada hogar todos los días, garantizar una vestimenta adecuada para cada quien, construir todas las escuelas que hagan falta, habilitar todos los hospitales que sean necesarios, llevar agua potable a cada rincón habitado por seres humanos, lograr el acceso a los cines y teatros, disminuir tiempos de traslado para aumentar tiempo libre, invertir en la investigación de las enfermedades, formar profesionistas que sirvan a las comunidades, extender una red de internet por todo un país, garantizar una vivienda a cada familia, permitir un

retiro digno para la vejez, todo eso y mucho más, conduce al mismo punto: los recursos necesarios para su realización. Alcanzar el umbral de dignidad humana para todas las personas implica una drástica reforma económica redistributiva.

El impresionante desarrollo de las fuerzas productivas en la sociedad moderna ha generado el conjunto de los bienes materiales para satisfacer las necesidades de toda la humanidad, desde las más básicas o naturales y hasta las más elevadas o culturales. Sin embargo, las contradicciones del capitalismo conducen a una recurrente polarización social, pues al tiempo que se produce riqueza, la búsqueda de la máxima ganancia lleva a la constante minimización de los costos de la fuerza de trabajo. El ejercicio real de los derechos sociales implica inexorablemente afectar la lógica del capitalismo, poner límites a sus tendencias polarizantes y, más aún, actuar para distribuir y redistribuir la riqueza generada. Por eso afirmamos que no hay derechos sociales efectivos sin reformas económicas que los hagan posibles.

La reforma social requiere de la reforma económica redistributiva. Es indispensable una base material para cumplir las pretensiones que entraña el conjunto de los derechos sociales. Esa base material ha provenido históricamente de cuatro fuentes distintas: 1) de la renta ya existente; 2) del presupuesto público ya existente; 3) de la generación de nueva riqueza; 4) de un aprovechamiento mayor de los recursos naturales.

Hacer efectivas estas fuentes de recursos se vincula con determinadas estrategias. Aprovechar la renta ya existente implica gravar con altas contribuciones fiscales a los grandes capitales. Es la estrategia que se ha seguido en el Estado de bienestar de Europa occidental. Aprovechar mejor el presupuesto público implica reducir los costos económicos del poder político, a través de políticas de austeridad en la cúspide del Estado. Esto también es redistribución de la riqueza y afectación de la acumulación excesiva de la misma. Es la estrategia que se sigue actualmente en México, y que de alguna forma se siguió en Argentina y Bolivia con los procesos de combate a la corrupción en el poder político. Impulsar el crecimiento económico es

una estrategia provechosa si se acompaña simultáneamente de mecanismos distributivos. Es el caso de varios países sudamericanos durante los primeros quince años del siglo XXI. Aprovechar mejor los recursos naturales implica la nacionalización de la renta que proviene de su explotación. Es la estrategia que siguió México en 1938 con el petróleo y Bolivia en los años 50 con las minas y a principios de este siglo con el gas.

No obstante todo lo dicho, es importante plantear tres acotaciones.

Por un lado, el bienestar no tiene por qué traducirse necesariamente en una sociedad de consumo insaciable que desplaza toda satisfacción espiritual por ambiciones materialistas que despiertan la codicia más que el despliegue de las capacidades, el derroche más que el florecimiento.

Por otro lado, la construcción de una base material para el bienestar no puede hacerse a costa de la destrucción de la naturaleza, pues ello sería un contrasentido que terminaría por acabar con la fuente original del bienestar. Por el contrario, un medio ambiente protegido es también un derecho social.

Finalmente, no todos los derechos sociales tienen un contenido material positivo absoluto. Es el caso de varios derechos culturales, ambientales, de género, de diversidad sexual, de identidad y otros. El bienestar demanda acceso a bienes tangibles, pero también intangibles. La erradicación de toda forma de erradicación también incide en el objetivo de lograr un acceso igualitario a los beneficios del crecimiento económico.

3.12 Las políticas sociales con perspectiva de derechos

En el marco de la bilateralidad jurídica, los derechos ciudadanos implican obligaciones de hacer o no hacer para el Estado. Por ejemplo, en el caso de los derechos civiles predominan las obligaciones de no hacer para el Estado. El

ejercicio del derecho de reunión implica que el Estado cumpla la obligación de no reprimir. El ejercicio del derecho de libertad de expresión implica la obligación de no censurar. El derecho de libre tránsito se corresponde con la obligación estatal de no impedir el traslado de una persona de un lugar a otro.

En cambio, en el caso de los derechos sociales predominan las obligaciones de hacer para el Estado. Los derechos sociales se cumplen, se ejercen, se concretan, en tanto el Estado hace, actúa, interviene. Esta distinción no es absoluta, también hay obligaciones de hacer para poder cumplir con ciertos derechos civiles en los que el Estado tiene que intervenir para hacer cumplir una resolución de los tribunales; y también hay obligaciones de no hacer para cumplir ciertos derechos sociales, como por ejemplo, no discriminar en el acceso de minorías étnicas y sexuales a los puestos de trabajo en el servicio público. Sin embargo, predominantemente, para el Estado, los derechos civiles implican obligaciones de no hacer y los derechos sociales, obligaciones de hacer.

Para garantizar el ejercicio del derecho al trabajo el Estado interviene para fortalecer al trabajador frente al patrón, limitando la jornada a no más de 8 horas, prohibiendo el trabajo infantil, regulando las labores nocturnas, impidiendo los despidos injustificados, etc.

Para garantizar el derecho a la seguridad social, el Estado organiza el ahorro social y construye la infraestructura necesaria.

Para cumplir con el derecho a la educación, el Estado construye planteles escolares, forma docentes, define planes y programas de estudio.

La acción, la intervención del Estado para la realización de los derechos sociales demanda un nexo institucional operativo, un cómo, un medio, un vehículo formal por el que transite su elevado contenido material. Ese nexo institucional está constituido principalmente por políticas públicas, y entre ellas, particularmente, por las políticas

sociales. Ellas le dan cuerpo, expresión, concreción, a los derechos sociales. En otras palabras, debido a su alto contenido material, y a su naturaleza colectiva, los derechos sociales se hacen realidad a través de políticas sociales.

Para efectos de este trabajo, entendemos por políticas públicas toda acción del Estado derivada de estrategias decididas por los órganos operativos y ejecutores de este. Las políticas públicas pueden referirse a cualquier materia que tenga que ver con la multiplicidad de atribuciones de un gobierno: migratorias, militares, industriales, agropecuarias, comerciales, turísticas, económicas, etc. Aquí nos referimos a las políticas públicas de contenido social, es decir, a las políticas sociales.

Sin embargo, no cualquier política pública da contenido a un derecho. No todas tienen una perspectiva de derechos. Muchas son contrarias o ajenas a la práctica de los derechos.

Políticas de contención salarial, políticas de recortes masivos de personal del Estado, políticas de cierre de fronteras a la migración, de desplazamiento de grupos étnicos, de explotación irracional de recursos naturales no renovables, todas ellas y otras son contrarias a los principios de los derechos sociales.

Hay políticas sociales que son ajenas a los derechos por su estrecha dimensión, aunque temáticamente pretendan abordar la concreción de ciertos derechos sociales específicos, pues carecen de la universalidad y de otros atributos propios de los derechos.

Y hay políticas sociales que son contrarias a una perspectiva de derechos porque lejos de dar poder jurídico al ciudadano lo despojan del mismo. Los derechos subjetivos implican la existencia de personas titulares de un poder jurídico, es decir, los ciudadanos, dotadas de facultades para dirigirse al órgano de aplicación (ente administrativo del Estado) para que cumpla con su pretensión; y en caso de

incumplimiento o resistencia, al órgano de corrección (ente jurisdiccional) para obligar a la ejecución de su derecho. Si las políticas públicas no ofrecen este poder jurídico para la ciudadanía social, entonces no pueden cumplir con el propósito de materializar los derechos.

Todo esto se desarrolla en el Modelo de análisis de políticas sociales y derechos sociales que vemos en otro capítulo.

En la época neoliberal tomaron fuerza las políticas públicas de carácter social sin enfoque de derechos. Para Luigi Ferrajoli, la política social de esta era se encuentra “entre las estructuras legales y las estructuras reales de la organización estatal”; “cada vez menos ligada a criterios y contenidos predeterminados normativamente”; “más bien marcada por modelos de intervención (...) tecnocráticos, ampliamente discrecionales”; “cada vez más tiende a desplazarse de los órganos constitucionalmente visibles hacia centros más o menos ocultos del aparato burocrático”; “tienden a desarrollarse en espacios de acción extra-legal”; “libres de vínculos y de estorbos garantistas”.²¹⁸

De lo anteriormente dicho, se desprende la posible existencia de políticas sociales ubicadas más en las estructuras políticas que en las estructuras legales, libres de vínculos garantistas, ampliamente discrecionales. En otras palabras, políticas controladas al antojo por el personal político del gobierno, sin normas generales y, sobre todo, sin control ciudadano sobre las mismas.

Con todo ello, continúa Ferrajoli, “la limitación de los recursos y el carácter parcial y selectivo de las prestaciones producen un reforzamiento del poder subjetivo del personal del gobierno, lo cual equivale a incrementar su carácter discrecional y los espacios de arbitrariedad. Es evidente que este poder potestativo y esta selectividad neocorporativista de las prestaciones públicas se resuelven en derogaciones o

²¹⁸ Ferrajoli, Luigi, “Estado social y Estado de Derecho”, en V. Abramovich, M.J. Añón, Ch. Courtis, Derechos Sociales. Instrucciones de uso, Fontamara, México, 2006, p. 13.

rupturas más o menos latentes de la legalidad”. Así se “acentúan ... los vínculos ... entre representación política y centros ... clientelares de apoyo”.²¹⁹

Esta cita es más diáfana aún: liga la limitación de recursos con un conjunto de consecuencias que esto acarrea: el carácter selectivo de las prestaciones, y con ello, el reforzamiento del poder subjetivo del personal del gobierno. En otras palabras, este tipo de políticas fortalece el poder personal de los funcionarios públicos, pues estos tienen el poder de decidir a quién entregan o favorecen con un bien o servicio, y a quien no. La limitación de recursos destinados al gasto social facilita la implementación de políticas focalizadas, selectivas, y dificulta, en consecuencia, la instrumentación de políticas que beneficien universalmente al conjunto.

Anahely Medrano Buenrostro coincide con esta crítica, para ella, las políticas sociales focalizadas carecen de perspectiva de derechos, porque estigmatizan a los beneficiarios, los convierten en pacientes y disminuyen su fuerza política.²²⁰ Es decir, son políticas que no sólo no fomentan la construcción de derechos, sino que incluso desmantelan derechos.

Manuel Canto Chac critica las políticas sociales focalizadas y condicionadas a la situación de extrema pobreza de los destinatarios, pues de esa forma se convierten en un incentivo perverso que motiva a la gente a no salir de su condición, ya que al rebasar la línea de pobreza construida por el gobierno, las personas pierden el apoyo material que este les entrega.²²¹

²¹⁹ Ferrajoli, Luigi, Op. Cit., p. 14

²²⁰ Medrano, Anahely, “Principales efectos de la focalización como parte del modelo de política social neoliberal”, México, Evalúa DF, 2010.

²²¹ Banco Interamericano de Desarrollo, Inclusión social y Desarrollo Económico en América Latina, Bogotá, BID, 2004, apud. Canto Chac, Manuel. “Sociedad Compleja y Política Social”, pp. 128 y 129.

Diana M. Verdiales López destaca que: “El proceso de implementación de política pública con enfoque de derechos humanos se ha dado de manera desigual a lo largo del mundo” y explica la razón de ello: “dado que se conciben los beneficios prestados a los individuos como ‘servicios’, olvidando la connotación de ‘derechos’, aspecto que imposibilita la exigibilidad de estos”. Verdiales ubica dos causas del limitado desarrollo de las políticas públicas con enfoque de derechos: por un lado: “la tradición liberal clásica, según la cual los derechos existen como límite de la acción del Estado” y, por otra parte, “la tradición declarativa, en la que basta con el reconocimiento formal de los mismos para saber que existen y que son aplicables.”²²²

Esto es exactamente lo que pensamos. Los grandes obstáculos para el desarrollo de políticas sociales con perspectiva de derechos son: la implementación de políticas sin mecanismos de exigibilidad; la idea de que los derechos ciudadanos no deben contar con contenidos materiales que obliguen al Estado a hacer acciones distributivas y la tradición de los derechos enunciativos o declarativos, para los cuales es suficiente el reconocimiento formal, aunque este no se acompañe de políticas sociales concretas que los materialicen.

Luis Eduardo Pérez Murcia sostiene que: “No obstante el deber de los Estados de poner en marcha políticas respetuosas y garantes de los derechos humanos, se advierte un divorcio entre la lógica de los derechos y la lógica de las políticas públicas ... Dicho divorcio se refuerza con la costumbre de poner las políticas públicas en el ámbito de lo técnico y lo rigurosamente planificado, y los derechos humanos en el ámbito de lo retórico y lo meramente discursivo”.²²³

También Luis Eduardo Pérez Murcia hace un análisis crítico certero: las políticas sociales y los derechos sociales se ven como cosas distintas desde diversas

²²² Verdiales López, Diana M., “El reconocimiento de los derechos sociales y la construcción de la política social en México”, en Revista Electrónica Iberoamericana, Vol. 12, no. 2, 2018. pp. 154-179

²²³ Pérez Murcia, Luis Eduardo, “Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas”, mimeo

instituciones. En el modelo neoliberal, no se pretende ajustar las políticas a los estándares elevados de los derechos, menos aún transformar las políticas en derechos. Para los liberales, una cosa son las políticas y otra cosa son los derechos. No están vinculadas ambas cosas, forman parte de universos conceptuales y operativos diferentes.

Para Claudia Giménez Mercado y Xavier Valente Andrade, las políticas públicas con “enfoques tradicionales fundamentados en las necesidades” no se corresponden con los derechos porque “estas, a diferencia de los derechos, sólo se satisfacen, no son universales, pueden priorizarse y no conllevan obligaciones estatales exigibles por la ciudadanía”.²²⁴

Al observar que las políticas públicas tradicionales no se corresponden con una perspectiva de derechos, Giménez Mercado y Valente Andrade ponen la atención en tres cuestiones: no son universales, no son exigibles y no implican obligaciones para el Estado.

Como puede advertirse, tenemos políticas públicas que no se expresan en derechos, y también “derechos” que no se expresan en políticas públicas. Se trata de políticas minimalistas y derechos que se quedan en el plano declarativo.

Es frecuente que los órganos del Estado de un país respondan a la lucha social con reformas a las leyes para plasmar en la letra nuevos derechos, sin que estos se reflejen en los hechos en ninguna acción, decisión o política concreta. Se trata de reformas de alto contenido simbólico, pero con nulo contenido material. Sucede mucho con los derechos sociales. A ese tipo de derechos los llamamos derechos enunciativos, porque sólo enuncian bellos ideales, pero no son derechos efectivos, verdaderos, porque no se ejercen, no se cumplen, porque no se traducen en una acción consecuente del Estado.

²²⁴ Giménez, Claudia et al., Op. Cit., p. 58.

Como dice Ferrajoli, “permanecen en lo que respecta a la forma jurídica, como simples proclamaciones de principio desprovistas de garantías efectivas”.²²⁵

El diputado constituyente mexicano Juan de Dios Bojórquez, al referirse a la Constitución de 1917, 21 años después de su promulgación, relata lo siguiente: “Hay en ella preceptos y disposiciones tan avanzadas, que todavía en los momentos actuales no han podido ponerse en práctica. La Constitución de 1917 tiene todavía material para ir regulando la vida del país sobre nuevas normas. Aún es un código del futuro”.²²⁶ Y agrega: “No me cansaré de insistir en que la Constitución de 1917, tiene todavía muchos preceptos que no se han llevado a la práctica”.²²⁷

A esto nos referimos cuando hablamos de una tradición declarativa en la historia de los derechos sociales, misma que se remonta a la etapa nacional popular, pero que ha tenido un repunte en el propio período neoliberal. Es hasta ahora, con el ciclo progresista, cuando se ha limitado más esa tradición declarativa, pues es ahora, como lo decimos en este trabajo, y sin que signifique esto un absoluto, cuando los derechos sociales se han construido más desde las políticas sociales.

Para que las políticas públicas y los derechos se correspondan son indispensables ciertas condiciones.

Julio Boltvinik plantea tres: la cobertura universal, la existencia de un sujeto público obligado y la garantía presupuestal.

Luigi Ferrajoli propone normas generales, accionables por vía jurisdiccional y vinculadas obligatoriamente.

²²⁵ Ferrajoli, Luigi, Op. Cit., p. 12

²²⁶ Bojórquez, Juan de Dios, Crónica del Constituyente, 1916-17, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2017, p. 562.

²²⁷ Bojórquez, Juan de Dios, Op. Cit., p. 564

Lucía Álvarez pone de relieve el aspecto participativo de la ciudadanía, la dimensión social de la ciudadanía anclada a las prácticas cotidianas de la gente.

Claudia Giménez Mercado y Xavier Valente Adarme definen los siguientes principios en la implementación de políticas públicas favorables a los derechos humanos: universalidad y equidad; participación y empoderamiento de las comunidades; reconocimiento de las personas como sujetos sociales (identidad) y sujetos de derechos (ciudadanía); rendición de cuentas y exigibilidad; integralidad y progresividad; Estado como garante y titular de deberes.²²⁸

David Alejandro Alarcón Muñoz propone tres elementos: significación del otro como sujeto/a de derechos, exigibilidad y rendición de cuentas.

En ese sentido, para David Alejandro Alarcón hay un nuevo símbolo significativo que surge de la unión teórica de los derechos universales y de las políticas públicas. Se trata del “Enfoque de Derechos en Política Pública”: “El punto nodal de la propuesta integrada de los derechos universales y las políticas públicas está en el reconocimiento y la significación de los otros que ya no son sólo sujetos con necesidades sino ciudadanos que tienen un conjunto de derechos exigibles ante el Estado”.²²⁹ Ya no se trata de ver personas con necesidades que reciben beneficios o prestaciones asistenciales, sino titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir al Estado ciertos comportamientos, dice Alarcón Muñoz.

Este símbolo significativo de David Alejandro Alarcón lo recogemos en la construcción de nuestro concepto de derechos sociales: los derechos sociales son un poder jurídico que ostentan sus titulares para obligar al Estado a intervenir en la

²²⁸ Giménez, Claudia et al., Op. Cit., pp. 56 y 58.

²²⁹ Alarcón Muñoz, David Alejandro, Derechos universales, políticas públicas y envejecimiento. Reflexiones desde el Trabajo Social, UNAM-ENTS, México, 2013, pp. 89, 90 y pass.

cuestión social a través políticas públicas redistributivas orientadas hacia la igualdad en el acceso al bienestar.

En el documento “Lineamientos Generales de Política Social en el Distrito Federal 2007-2012”, emitido por el entonces Gobierno del Distrito Federal se expone como objetivo general de la política social el siguiente: “Dar cumplimiento amplio a los derechos sociales establecidos en la Constitución y al contenido de la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal para construir el Estado de Bienestar que nos permita contar con una ciudad igualitaria, equitativa, con fuerte cohesión social e intensa participación ciudadana...”.²³⁰

En dicho documento se indica también lo siguiente:

“2. Enfoque de derechos (...) la construcción de políticas y ejecución de programas debe realizarse desde la perspectiva de derechos. Los programas sociales no son dádivas o favores, sino instrumentos para hacer realizables los derechos. Por ello mismo los programas sociales no tienen beneficiarios, sino derechohabientes. Construir una lógica de los derechos implica una nueva relación entre la ciudadanía y las instituciones públicas en donde no puede haber el asistencialismo o el clientelismo.”²³¹

De lo dicho hasta aquí se concluye que en la relación políticas públicas-derechos sociales hay cuatro escenarios posibles: 1) políticas públicas que carecen de enfoque de derechos; 2) políticas públicas con enfoque de derechos; 3) derechos que sólo son enunciativos, carecen de concreción a través de políticas públicas; 4) derechos que se materializan a través de políticas públicas.

²³⁰ Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social (2007), Lineamientos Generales de Política Social en el Distrito Federal: 2007-2012, México, Gobierno del Distrito Federal, p.3.

²³¹ Idem al anterior

En otras palabras, la relación entre políticas públicas y derechos sociales da lugar a dos encuentros y dos desencuentros:

Los encuentros: políticas públicas que se transforman en derechos y derechos que se materializan a través de cierto tipo de políticas públicas.

Los desencuentros: políticas públicas ajenas a los derechos y derechos simplemente enunciativos, sin políticas públicas que los hagan reales, efectivos.

Los encuentros mencionados nos indican que hay dos caminos en la materialización de los derechos: por un lado, a través de políticas públicas que se transforman en derechos; y por otro lado, a través de derechos que se concretan en cierto tipo de políticas públicas.

Hay que recordar que lo aquí explicado ha servido también como base para la elaboración del Modelo de análisis de políticas sociales y derechos sociales que desarrollamos en otro capítulo.

3.13 El reconocimiento jurídico-formal de los derechos sociales

En este trabajo, los derechos sociales importan como proceso social más que como proceso jurídico. Interesa su análisis como un poder social que obliga al Estado a actuar en favor de la igualdad en el acceso al bienestar. Su objetivo principal es desentrañar la forma en se construyeron derechos sociales durante el ciclo progresista en América Latina y comprobar el vínculo que se establece entre políticas sociales y derechos en esta construcción.

Precisamente por eso, y en ese sentido, es que se estudia aquí la parte jurídica, el reconocimiento formal de los derechos. Queremos desentrañar, con una labor hermenéutica, el significado de cada término utilizado en las reglas administrativas de los programas y en las leyes y constituciones.

Hemos dicho que sistema jurídico formal, es decir, el Derecho, está instituido para la conservación del orden, la obediencia de las normas y el uso de la fuerza coercitiva para garantizar su cumplimiento. Tiende, por tanto, a rechazar el cambio social y, más aún, su propia transformación. Es refractario a los impulsos renovadores externos al sistema. Es proclive, en cambio, a la repetición y la tradición. Es más, el Derecho tiende al conservadurismo y al mantenimiento del orden social dominante.

El reconocimiento formal de los derechos sociales que realiza el sistema jurídico constituye, por ello, un momento extraordinario de apertura. Y es posible sólo a partir de un cambio tal en la correlación de fuerzas que se obliga al sistema a abrirse. Es la lucha social y política de las clases y grupos subalternos la que con el impulso que viene desde abajo, abre al sistema o, incluso, -si el despliegue de la nueva correlación es muy amplio-, construye un nuevo sistema.

En palabras de Novoa: “Frente a esa legislación básica codificada se alza ... el numeroso conjunto de leyes nuevas con sentido social ... Se trata de un vasto conjunto de leyes dispersas y carentes entre sí de toda organicidad. Ellas han sido dictadas bajo circunstancias de apremio político o de presión social desbordante, con el fin de resolver rápidamente un conflicto inminente o de evitar una situación amenazante”.²³²

Novoa lo expresa con suma claridad: frente al Derecho tradicional y conservador se erige una amplia y dispersa legislación de derechos sociales, decretados -y esto es lo más relevante en esta apreciación- en circunstancias de presión social desbordante, para resolver o evitar un conflicto inminente. Esto quiere decir que, en efecto, la tendencia en el Derecho es el conservadurismo para mantener los privilegios del orden dominante; y que los derechos sociales sólo se aprueban o

²³² Novoa, Eduardo, Op. Cit., p. 25

reconocen, cuando hay una situación extraordinaria, que no es usual, en la que las clases subalternas dominan la balanza en la correlación de fuerzas.

Así el reconocimiento formal de los derechos sociales implica: 1) la irrupción excepcional de las clases y grupos subalternos en la superficie de la lucha política en la que se dirimen decisiones estratégicas, que presionan de manera irresistible a las instituciones políticas del Estado o cambian la composición de estas; y 2) una especie de momento fundacional o transformador del orden político-jurídico de una sociedad.

Ya hemos visto que la formalidad de un derecho no basta para que este tenga existencia real. Y a contrario sensu, como lo vimos en el análisis de los procesos de apropiación social y cultural de los mismos, muchas veces el reconocimiento formal de los derechos sociales realmente efectivos está precedido por complejos procesos de apropiación, lucha, transgresión, paralelismo jurídico, regularización, políticas públicas y otros, que contrastan, cuestionan, fracturan el orden tradicional para finalmente transformarlo. Estos procesos son los que dan vida a los derechos sociales y permiten su posterior reconocimiento formal muchas veces.

Numerosas políticas públicas son objeto de una apropiación social y cultural tal que las comunidades beneficiarias de las mismas las convierten en costumbre y después en derechos. Es el caso de los libros de texto gratuito, las guarderías, la educación inicial, el año sabático de los académicos, las ciclovías, la accesibilidad de banquetas y calles, las becas para estudiantes, la pensión de adultos mayores, los comedores comunitarios y muchos otros. Muchos derechos comienzan como práctica social consuetudinaria o como política pública. Muchos son derechos de hecho antes que de derecho. En los procesos de apropiación social y cultural que hemos visto en capítulos anteriores hemos advertido como mucho antes de su reconocimiento formal como tales, diversos bienes o actividades son considerados como un derecho por una comunidad o un sujeto social.

En el imaginario social, una práctica determinada puede ser considerada como un verdadero derecho mucho tiempo antes de que este sea reconocido formalmente por el orden jurídico. Por ejemplo, la práctica de la interrupción del embarazo es considerada por amplios grupos de mujeres como un derecho, antes incluso de que las instituciones del Estado (legislativas o jurisdiccionales) lo reconozcan. Así lo consideran muchas mujeres aún y cuando las estructuras formales del Derecho no sólo no lo reconozcan, sino que incluso lo prohíban y hasta lo penalicen como crimen.

Un caso interesante es el de la vivienda popular, cuyo ejercicio como derecho pasa por procesos de transgresión del orden jurídico dominante. En palabras de Antonio Azuela de la Cueva²³³:

“La formación de los barrios populares de la periferia urbana en América Latina suele ser jurídicamente irregular”.

“Si revisamos las formas de acceso al suelo más recurrentes en los barrios de la periferia urbana, encontramos que ellas constituyen rupturas con dos tipos de órdenes: el que tiene por objeto proteger los derechos del propietario original de la tierra, y el que tiene por objeto regular el proceso de urbanización”.

“...el orden jurídico estatal no sólo es contravenido por la práctica social en los barrios populares de la periferia urbana, sino que además en estos barrios las relaciones sociales dan lugar a órdenes normativos distintos y opuestos al orden jurídico”.

²³³ Azuela de la Cueva, Antonio, Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina, Revista mexicana de sociología, Volumen 55, número 3, pp. 133-168, 1993

“...en ciertos lugares y en ciertas coyunturas, los modos predominantes de apropiación de la tierra en la formación de los barrios periféricos dan lugar al surgimiento de pautas de conducta que adquieren tal grado de formalización y de aceptación por parte de la comunidad directamente involucrada, que se puede hablar de un orden normativo que ha sustituido al orden jurídico estatal”.

Otro caso interesante es el de los pueblos originarios, que a lo largo de siglos han practicado formas de gobierno, convivencia comunitaria, usos y costumbres, apego a la tierra, medicinas naturales, economía social, etc., que apenas hace unos pocos años han empezado a ser reconocidas por el orden jurídico dominante, aunque dichos pueblos ya consideraban tales prácticas como “sus” derechos.

Carmen Cordero Avendaño Durand, dice en la introducción a su libro “Contribución al estudio del Derecho consuetudinario triqui”: “El objetivo de este trabajo, ahora que las autoridades mexicanas han decidido incorporar a la vida nacional a nuestros grupos indígenas, es el de contribuir al desarrollo armonioso de los triquis, mostrando lo que hay de original en su derecho consuetudinario...”²³⁴

Por su parte, en su Análisis jurídico del proyecto de Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, Francisco López Bárcenas señala: “Una definición de sistema normativo se encuentra en la fracción VIII del artículo 3 del cual dice es ‘el conjunto de normas jurídicas orales de carácter consuetudinario que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y sus autoridades aplican para la resolución de sus conflictos’.”²³⁵

²³⁴ Cordero, Carmen, Contribución al estudio del derecho consuetudinario Triqui, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, segunda edición: 1995, p. 17.

²³⁵ López, Francisco, “Costumbres de la gente de razón. Análisis jurídico del proyecto de Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Oaxaca,” en Autonomía y Derechos de los Pueblos Indios, 178

López Bárcenas agrega: “Lo que sí es muy importante es el contenido del artículo 3º que dice: ‘El Estado de Oaxaca reconoce la validez de las normas internas de los pueblos y comunidades indígenas en el ámbito de las relaciones familiares, la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad...’.”²³⁶

Como podemos observar, el proceso que da lugar al reconocimiento formal de derechos sociales escapa muchas veces de la normatividad ordinaria del Derecho. Se deriva, más bien, de complejos hechos sociales que la preceden: prácticas sociales reiteradas convertidas en derecho consuetudinario, estructuras jurídicas paralelas, transgresión del orden jurídico dominante, políticas públicas con alto contenido de participación social, derechos adquiridos, etc.

Nuevamente Novoa ayuda a precisar el panorama: “Se llama ‘Derecho socialmente imperante’ (o reglas de comportamiento real) a la normativa jurídica que efectivamente recibe aplicación en un medio social determinado. Difiere del ‘Derecho formalmente impuesto’ (o normas de decisión, según el nombre que les da Larenz), que es el que la autoridad estatal ha querido imponer mediante la promulgación de reglas obligatorias de conducta. El primero consiste en las prácticas jurídicas que los miembros de la comunidad reconocen y admiten en su vida real, ajustándose de hecho a ellas, en tanto que el segundo se confunde con las órdenes obligatorias que expide el legislador, las que en la práctica pueden no ser cumplidas, en todo o en parte, por la enorme mayoría de los miembros de esa comunidad. Los juristas tienden a considerar como Derecho únicamente al formalmente impuesto, principalmente por razones de validez jurídica formal; en cambio, los sociólogos estiman que solamente las normas que de hecho se aplican constituyen el Derecho real que impera en una determinada organización social”²³⁷.

²³⁶ López, Francisco, Op. Cit., p. 179

²³⁷ Novoa, Eduardo, Op. Cit., p. 29

Novoa agrega: “Es el sociólogo del Derecho austriaco Eugen Ehrlich quien empieza a ocuparse de las reglas de comportamiento reales, esto es, de aquellas que no se basan ni en las sentencias judiciales ni en los preceptos de las leyes sino que conforman los hechos originarios del Derecho (Derecho vivo). Considera que de tales hechos surgen las verdaderas relaciones jurídicas, las cuales, por consiguiente, no son creadas por las ‘proposiciones jurídicas’ (leyes y sentencias), sino directamente por la sociedad”.²³⁸

Los derechos sociales pueden empezar a existir antes de su formalización, si están en la conciencia, en la práctica, en las costumbres, en la demanda social, en las políticas públicas.

Sin embargo, el reconocimiento formal de los derechos sociales sí tiene trascendencia, pues en las épocas de poca movilización social constituye un instrumento para obligar al Estado a cumplir permanentemente con determinados preceptos sociales. Tiene importancia general, pero más aún cuando el momento climático de la lucha de las clases y grupos sociales subalternos que ha conquistado un nuevo derecho ha transcurrido. El reconocimiento formal fija las obligaciones del Estado.

Que un derecho esté en la Constitución no es garantía automática de su cumplimiento; pero sin esa incorporación a la Constitución es mucho más difícil su ejercicio efectivo duradero.

Esto lo revela de manera elocuente el siguiente pasaje de un discurso del diputado Heriberto Jara cuando se debatía la cuestión agraria en el Congreso Constituyente de 1917:

²³⁸ Novoa, Eduardo, Op. Cit., p. 30

“Esto lo digo con experiencia; el c. diputado Macías recordará, así como también los diputados Ugarte, Rouaix, Rojas, y todos los que pertenecieron a la XXVI Legislatura, que allí se presentaron más de veinte proyectos sobre la cuestión agraria, ¿no es cierto? y ninguno llegó a discutirse, ninguno llegó a tocarse siquiera, todos iban al tonel de las Danaides, allí se perdía todo lo relacionado con la ley agraria; nunca llegó a ponerse a discusión ante la Cámara un proyecto de esa naturaleza ¿por qué? Por la grande influencia de los terratenientes, porque les importaba mucho a los señores Terrazas, a los Creel, a todos esos grandes terratenientes, que no se discutiesen leyes de esa naturaleza ... ¿Quién nos asegura, pues, que en el próximo Congreso no se van a poner en juego todas estas malas influencias? ¿Quién nos asegura que en el próximo Congreso va a haber revolucionarios suficientemente fuertes para oponerse a esta tendencia que sin hacer caso del canto de la sirena, sino poniendo la mano en el pecho, cumplan con su deber?”²³⁹

Este pasaje confirma de manera nítida el carácter excepcional del Congreso Constituyente de 1917 en México. No es en la cotidianidad ordinaria de las legislaturas en las que llega a reconocerse el acceso a la tierra como derecho social. Ni siquiera en la Legislatura que acompaña al presidente Francisco I. Madero. Tiene que haber una revolución campesina y un Congreso Constituyente (condiciones excepcionales) para que pueda reconocerse este derecho social (y otros).

Jara exhibe, además, otras dos situaciones. La regla que domina a una legislatura ordinaria es la presión de los grandes propietarios. Por eso, los constituyentes de 1917 deciden incorporar al artículo 27 de la Constitución (y también al 123) largos textos que deberían ir en una Ley Reglamentaria, porque saben que una vez transcurrido el momento extraordinario que representan la Revolución y el Congreso

²³⁹ Bojórquez, Juan de Dios, Op. Cit., p. 520

Constituyente, nuevamente volverán a mandar en las legislaturas los grandes intereses económicos.

Ahora bien, la propia formalización de los derechos sociales implica la transformación de las mismas formas jurídicas. Los derechos sociales rompen con la lógica rígida de las formas del Derecho. Pensemos solamente en los derechos laborales. El principio de jerarquía de las leyes indica que ninguna norma secundaria puede ir más allá de la Constitución; pero los derechos laborales sí pueden ir más allá de la Constitución, ésta no es su techo, sino su piso. La pirámide de Kelsen se invierte en el caso del derecho laboral. El principio de la igualdad de las partes no rige en los derechos laborales, en estos se reconoce la desigualdad de las partes. Las formalidades del procedimiento se desdibujan en los derechos laborales, pues estos admiten la suplencia de la deficiencia de la demanda. En los derechos laborales pesa más la realidad social que las estructuras jurídicas. Los derechos sociales irrumpen desde lo social en los escenarios del Derecho y modifican sus valores y sus formas.

El reconocimiento formal de un derecho puede darse desde distintos Poderes del Estado, y tener distintas jerarquías. Se puede reconocer un derecho social a partir de una resolución administrativa. Eso ya implica una formalización. Es el caso de las reglas de operación de un programa social específico. Dichas reglas son expedidas por el titular de una unidad ejecutiva de mando de la administración pública. Sin embargo, la permanencia y jerarquía de dichas normas son débiles, por dos razones, una jurídica y otra política, porque la norma reglamentaria está supeditada a la norma legislativa y porque la duración de un gobierno está limitada por tiempos precisos. Puede llegar una nueva administración y cambiar las reglas. La frecuente falta de mecanismos de exigibilidad es otra debilidad de las normas administrativas.

Una ruta interesante es la del Tribunal Constitucional. Un ejemplo es la forma en que extendió el matrimonio igualitario a todo el país en el caso mexicano.

Los tratados internacionales también contienen numerosos derechos sociales. Y aunque tienen naturaleza cuasi constitucional en muchos países, tienden a ser muy abstractos y a carecer de mecanismos de exigibilidad.

La jerarquía mayor es la de la Constitución, es esta norma la que da la mayor seguridad de permanencia a los derechos sociales, esto es así por la rigidez en sus mecanismos de reforma. Es más difícil derogar derechos sociales ahí reconocidos. Además, al ser la norma de más alta jerarquía, se pueden derivar de la misma numerosas leyes generales y normas administrativas, así como resoluciones judiciales que contengan derechos sociales. (Esto no ha impedido, sin embargo, retrocesos y contrarreformas. Las correlaciones de fuerzas, nacionales e internacionales, favorables al capital y el conservadurismo han logrado revertir conquistas históricas de las clases subalternas en momentos extraordinarios).

Finalmente, se llega a la formalización jurídica de los derechos sociales por dos grandes caminos: 1) una intensa lucha social que logra plasmar en un ordenamiento jurídico un nuevo derecho social, aunque este sea al principio sólo un derecho enunciativo; y 2) una política pública avanzada que acompañada de un intenso proceso de apropiación social y cultural termina transformándose en un derecho formal. En un caso, primero es el derecho formal y después la política pública. Y en el otro caso, primero es la política pública y después el derecho formal.

En todo caso, el reconocimiento formal de los derechos sociales por las instituciones del sistema jurídico estatal (y en ciertas situaciones, internacional) ocurre en circunstancias extraordinarias de correlación de fuerzas favorable a las clases y grupos subalternos y constituye un momento fundacional que servirá a estas cuando la correlación sea desfavorable, toda vez que la obligación del Estado para actuar en favor del acceso igualitario al bienestar social quedará plasmada de manera relativamente permanente en los ordenamientos legales aceptados universalmente como válidos.

SEGUNDA PARTE. CONSTRUCCION, DECONSTRUCCIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

CAPÍTULO CUATRO. LA ETAPA NACIONAL POPULAR: EL INICIO DE LA CONSTRUCCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

4.1 Colonialismo, minería, capitalismo y comunidad indígena campesina

La construcción de los primeros derechos sociales en América Latina se inscribe dentro del fenómeno denominado nacional-popular. Esto es así principalmente por sus componentes agrario y anticolonial, mismos que se entrelazan como veremos en adelante. La explicación se remonta hasta las características de las sociedades prehispánicas y las consecuencias económicas estructurales posteriores y duraderas de la guerra de conquista.

Pedro Salmerón Sanginés aporta un análisis en ese sentido cuando señala: “cada vez queda más claro que la primera mundialización del capitalismo, la que ocurrió en el siglo XVI, trasciende a Europa”.²⁴⁰ Esto es muy importante, el capitalismo no surge en Europa en un contexto de circunstancias aisladas para después exportarse a otras tierras. Antes bien, el capitalismo surge mundialmente desde el principio. La transición inicial hacia el capitalismo podría estar en la Europa del siglo XV con la caída de Granada y la formación de los Estados-Nación, pero también en el llamado Nuevo Mundo, con la conexión económica internacional de las tierras invadidas.

Retomo a Salmerón: “La irrupción española en México es, pues, una de las piezas clave de la mundialización del capitalismo (...) Este mundo nuevo es nuevo en todo

²⁴⁰ Salmerón, Pedro, La Batalla por Tenochtitlan, México, Fondo de Cultura Económica, p. 241.

el mundo...”.²⁴¹ En otras palabras, el capitalismo nace con centro y periferia. Desde su origen, desde su transición inicial, el capitalismo tiene una metrópoli y una periferia. Es desigual desde el principio. Y a la postre va a ser capitalista una como la otra. No se explica el desarrollo concentrado en Europa sin el heterogéneo desarrollo de América Latina.

Salmerón destaca el “gigantesco despojo agrario que resultará de la conquista y el sometimiento de miles y miles de personas al trabajo de las minas, las haciendas y los obrajes en la Nueva España y, en general, en la América Septentrional española”.²⁴² Este despojo tiene serias implicaciones, entre ellas: la contradicción entre explotación colectiva de la tierra por la comunidad indígena y la acumulación originaria orientada hacia el desarrollo capitalista; la contradicción entre amplias masas indígenas (y africanas) esclavizadas en las minas y el imperio español saqueador beneficiario del trabajo en las minas; y el nacimiento de una franja de indígenas despojados de sus tierras y carentes de actividad económica.

Salmerón pasa así a formular la siguiente aseveración: “Luego de la caída de Tenochtitlan, la América Septentrional española ... permanecerá por unos 250-270 años como uno de los grandes centros del capitalismo mundial”²⁴³ y la explica de la siguiente forma: “con la irrupción española cambió todo el mundo, no únicamente el Anáhuac. Y los protagonistas de esta transformación fueron fundamentalmente nahuas y otomíes que, con herramientas españolas y bajo la explotación de los españoles, abrieron al cultivo tierras que no eran cultivables con herramientas de piedra y madera y, sobre todo, cavaron las minas de plata”²⁴⁴ (subrayado mío).

²⁴¹ Salmerón, Pedro, Op. Cit.

²⁴² Salmerón, Pedro, Op. Cit.

²⁴³ Salmerón, Pedro, Op. Cit.

²⁴⁴ Salmerón, Pedro, Op. Cit.

“El mundo se hizo uno en el siglo XVI”. “Con la irrupción española cambió todo el mundo, no únicamente el Anáhuac”,²⁴⁵ afirma Salmerón. Pero su argumento para fundamentar dichas afirmaciones es aún más revelador. Referenciando a “don Fernando de Tapia, antes Conin, capitán otomí que a partir de 1550 aseguró la frontera de Querétaro y el Bajío, regiones clave para nutrir y proteger la ruta de la plata que estaba cambiando al mundo”,²⁴⁶ Salmerón nos comparte las siguientes palabras:

“En el siglo XVI dio comienzo un nuevo mundo. Durante trescientos años ninguna región fue más importante para la creación de ese mundo que el Bajío, la fértil cuenca del Altiplano al noroeste de la Ciudad de México. Esa frontera poco poblada y a menudo disputada, situada entre los estados mesoamericanos del sur y los pueblos independientes del norte, vio que todo cambiaba con la llegada de los europeos”.²⁴⁷

Para Salmerón, el Bajío está en el centro de la transformación del mundo del siglo XVI. ¿Por qué? No es una metrópoli imperial o colonial. Es una región que incluso está fuera del núcleo cultural y militar más importante de la Mesoamérica prehispánica. La importancia del Bajío para la naciente transición al capitalismo mundial reside en las minas. Sin la plata y otros minerales preciados de aquella época, extraídos del Bajío (y otras tierras de América), no se habría explicado una parte fundamental de la riqueza de Europa.

El Bajío es “una de las regiones de mayor dinamismo del capitalismo mundial”, pero al mismo tiempo, socialmente es una región altamente polarizada. En el Bajío confluye la bonanza de la plata con el despojo de las tierras de los grupos indígenas del centro de la Nueva España, la pulverización de las comunidades, la vida miserable de los mineros indígenas, el racismo y las castas. Acaso por todo eso, se

²⁴⁵ Salmerón, Pedro, Op. Cit.

²⁴⁶ Salmerón, Pedro, Op. Cit.

²⁴⁷ Salmerón, Pedro, Op. Cit.

convierte en el epicentro de una revolución social que se enfrenta al Imperio español para crear un México independiente, concluye Salmerón, quien se pregunta: “¿De dónde salieron esos ‘indios’ que hicieron una revolución?”²⁴⁸ Y en efecto, de ahí, del Bajío, salieron los indios que comenzaron la Revolución de Independencia.

Del análisis de Pedro Salmerón ya podemos extraer varios elementos importantes, que se concatenan entre sí: la constante destrucción de las comunidades indígenas (destrucción que, sin embargo, nunca termina de consumarse por completo); la llegada a las minas de una fuerza de trabajo esclavizada, indígena y africana; la explotación y producción de las minas para la exportación a Europa; la superposición de distintos modos de producción que confirma la naturaleza transicional de ese momento histórico; y, desde luego, el traslado masivo de riqueza de la periferia hacia el centro.

En una reflexión previa, Eduardo Galeano dedica un amplio espacio para relatar el saqueo de las minas en las montañas del antiguo Imperio Inca, arrasadas por la guerra de conquista española. Dice Galeano: “Entre 1545 y 1558 se descubrieron las fértiles minas de plata de Potosí, en la actual Bolivia, y las de Zacatecas y Guanajuato en México (...) el flujo de la plata alcanzó dimensiones gigantescas (...) Entre 1503 y 1660, llegaron al puerto de Sevilla 185 mil kilos de oro y 16 millones de kilos de plata. La plata transportada a España en poco más de un siglo y medio, excedía tres veces el total de las reservas europeas. Y estas cifras, cortas, no incluyen el contrabando”.²⁴⁹

A continuación, Galeano subraya: “Los metales arrebatados a los nuevos dominios coloniales estimularon el desarrollo económico europeo y hasta puede decirse que lo hicieron posible”. Nada se compara con esta “formidable contribución de América

²⁴⁸ Salmerón, Pedro, Op. Cit..

²⁴⁹ Galeano, Eduardo, Las venas abiertas de América Latina, Siglo XXI Editores, México, 1971, pp. 33-34.

al progreso ajeno”.²⁵⁰ Es importante precisar que no sólo España se beneficia de la riqueza extraída de América. También se beneficiaron Gran Bretaña, Holanda, Francia, Prusia y otros países integrantes de la metrópoli Europea.

Dicho sea de paso, hay que precisar que la metrópoli europea se beneficia del saqueo de América, pero también del saqueo de África y Asia. El oro y la plata de América, así como el botín extraído de Indonesia, el saqueo de la India y las ganancias por la trata de esclavos de África generaron una “gigantesca masa de capitales (que) creó un ambiente favorable a las inversiones en Europa, estimuló el <<espíritu de empresa>> y financió directamente el establecimiento de manufacturas que dieron un gran impulso a la revolución industrial. Pero, al mismo tiempo, la formidable concentración internacional de la riqueza en Europa impidió, en las regiones saqueadas, el salto a la acumulación de capital industrial”.²⁵¹

En otras palabras, la paradigmática revolución industrial de Gran Bretaña y otros países de Europa Occidental está financiada en parte por el saqueo de las riquezas naturales de las colonias de América, Asia y África, además de los propios procesos de explotación en los países europeos. Se trata de un fenómeno complejo, dual y complementario de acumulación originaria. Pero puede decirse que sin el colonialismo en América, en Europa no se habría llegado al capitalismo desarrollado que alcanzaron sus países. Es, hay que precisarlo, un largo proceso de transición apoyado en lo viejo (formas esclavistas) para apuntalar lo nuevo (los prolegómenos del capitalismo).

En todo caso: “Las colonias americanas habían sido descubiertas, conquistadas y colonizadas dentro del proceso de la expansión del capital comercial (...) Ni España ni Portugal recibieron los beneficios del arrollador avance del mercantilismo capitalista, aunque fueron sus colonias las que, en medida sustancial, proporcionaron el oro y la plata que nutrieron esa expansión (...) Fueron otras las

²⁵⁰ Galeano, Eduardo, Op. Cit., p. 34.

²⁵¹ Galeano, Eduardo, Op. Cit., p. 43.

comarcas de Europa que pudieron incubar el capitalismo moderno valiéndose, en gran parte, de la expropiación de los pueblos primitivos de América”.²⁵²

Así, “la existencia de los centros ricos del capitalismo no puede explicarse sin la existencia de las periferias pobres y sometidas: unos y otros integran un mismo sistema”²⁵³ (subrayado mío). Esta afirmación tiene mucha relevancia para esta investigación, pues refuerza la visión de un sistema mundo con un centro y una periferia, en el que el primero recibe cuantiosas transferencias de riqueza provenientes de la segunda.

Citando a André Gunder Frank, Galeano nos recuerda “que las regiones hoy día más signadas por el subdesarrollo y la pobreza son aquellas que en el pasado han tenido lazos más estrechos con la metrópoli y han disfrutado de períodos de auge. Son las regiones que fueron las mayores productoras de bienes exportados hacia Europa o, posteriormente, hacia Estados Unidos, y las fuentes más caudalosas de capital, regiones abandonadas por la metrópoli cuando por una u otra razón los negocios decayeron. Potosí brinda el ejemplo más claro de esta caída hacia el vacío”²⁵⁴.

Así es. Donde más riqueza había, donde más bonanza ocurrió, más desolación se dejó. El trabajo en las minas devoró millones de vidas indígenas, pulverizó a las comunidades, desmanteló la explotación colectiva tradicional de la tierra, secó cerros y montañas antaño ricas en minerales preciosos, dejó pueblos y ciudades fantasmas, y desde luego, trasladó a la metrópoli europea cuantiosas riquezas. Entre la bonanza inicial y la desolación final hay una relación que lo explica: el saqueo, la transferencia de riqueza hacia de la periferia al centro.

²⁵² Galeano, Eduardo, Op. Cit., p. 43.

²⁵³ Galeano, Eduardo, Op. Cit., p. 45.

²⁵⁴ Galeano, Eduardo, Op. Cit., p. 48.

Es esa conexión entre la concentrada explotación de riquezas naturales en una región periférica y la exportación directa de las mismas a la metrópoli la que profundiza la dinámica polarizadora de empobrecimiento de una zona tan productiva y rica y el enriquecimiento de una región que se beneficia con el trabajo y los recursos naturales de otro pueblo.

Potosí es el ejemplo paradigmático de esta relación. En el año de 1971, Galeano decía: “Bolivia, hoy uno de los países más pobres del mundo, podría jactarse -si ello no resultara patéticamente inútil- de haber nutrido la riqueza de los países más ricos. En nuestros días, Potosí es una pobre ciudad de la pobre Bolivia: “La ciudad que más ha dado al mundo y la que menos tiene”.²⁵⁵

Según Galeano, ocho millones de indígenas dejaron sus vidas en las minas de Potosí. Mientras morían envenenados, asfixiados, hambrientos, la plata llenaba de lujos las parroquias y las mansiones de un pequeño grupo de españoles despilfarradores. Pero cuando se acabó la plata, no quedó nada: “primero se fueron los ricos, y después también se fueron los pobres. Potosí tiene ahora tres veces menos habitantes que hace cuatro siglos”.²⁵⁶

La abundante riqueza no se tradujo en desarrollo para Potosí. Fue extraída y sustancialmente trasladada a Europa. Una pequeña parte fue consumida y derrochada en Potosí por una minoría española. Cuando esta pequeña parte se acabó, Potosí se convirtió en una ciudad fantasmal, decadente y pauperizada.

“En Potosí y en Sucre -dice Galeano- sólo quedaron vivos los fantasmas de la riqueza muerta”. Y en seguida se pregunta: “¿Tuvieron mejor suerte las minas mexicanas de Guanajuato y Zacatecas? Con base en los datos que proporciona Alexander von Humboldt, se ha estimado en unos cinco mil millones de dólares actuales la magnitud del excedente económico evadido de México entre 1760 y

²⁵⁵ Galeano, Eduardo, Op. Cit., p.49.

²⁵⁶ Galeano, Eduardo, Op. Cit., p. 53.

1809, apenas medio siglo, a través de las exportaciones de plata y oro”.²⁵⁷ Y aunque nos traslademos de principios del siglo XVI a inicios del siglo XIX, la tendencia narrada es la misma: la extracción, el saqueo y el traslado de riqueza de la región latinoamericana al centro.

Por eso, es tan importante la conclusión a la que llega Eduardo Galeano: “La economía colonial latinoamericana dispuso de la mayor concentración de fuerza de trabajo hasta entonces conocida, para hacer posible la mayor concentración de riqueza de que jamás haya dispuesto civilización alguna en la historia mundial”.²⁵⁸

Ahora bien, y como ya lo decíamos antes, el saqueo colonial está acompañado del proceso de destrucción del sistema de explotación colectiva de la tierra por las comunidades indígenas campesinas, proceso que como también podrá verse nunca fue total y siempre enfrentó la resistencia indígena a lo largo de cinco siglos.

Al respecto, dice Galeano: “La plata y el oro de América penetraron como un ácido corrosivo, al decir de Engels, por todos los poros de la sociedad feudal moribunda en Europa, y al servicio del naciente mercantilismo capitalista los empresarios mineros convirtieron a los indígenas y a los esclavos negros en un numerosísimo <<proletariado externo>> de la economía europea”.²⁵⁹

Las masas indígenas y los africanos trasladados por la fuerza a América trabajaban para enriquecer a la metrópoli europea. Eran un “proletariado externo”, que enriquecía no sólo al explotador local, si no, sobre todo, al explotador mundial. Por eso, la crítica al capitalismo desde la periferia, desde el Sur, tiene que ser necesariamente una crítica al colonialismo.

²⁵⁷ Galeano, Eduardo, Op. Cit., p. 55.

²⁵⁸ Galeano, Eduardo, Op. Cit., pp. 58-59.

²⁵⁹ Galeano, Eduardo, Op. Cit., p. 58.

Para ampliar su explicación, Galeano recoge lo siguiente: “En tres centurias, el cerro rico de Potosí quemó, según Josiah Conder, ocho millones de vidas. Los indios eran arrancados de las comunidades agrícolas y arriados, junto con sus mujeres y sus hijos, rumbo al cerro. De cada diez que marchaban hacia los altos páramos helados, siete no regresaban jamás”.²⁶⁰

“Peores consecuencias que la sangre y el fuego de la guerra tuvo la implantación de una economía minera. Las minas exigían grandes desplazamientos de población y desarticulaban las unidades agrícolas comunitarias; no sólo extinguían vidas innumerables a través del trabajo forzado, sino que, además, indirectamente, abatían el sistema colectivo de cultivos”.²⁶¹

Esta última afirmación de Galeano confirma el vínculo entre el desplazamiento de la población indígena hacia las minas y la desarticulación del sistema colectivo de cultivos. Y este vínculo es esencial, desde luego, para entender porque la lucha por conquistar los primeros derechos sociales en América Latina es una lucha anticolonialista y agrarista al mismo tiempo.

“Hasta la revolución de 1952, que devolvió a los indios bolivianos la dignidad, los pongos comían las sobras de la comida del perro, a cuyo costado dormían, y se hincaban para dirigir la palabra a cualquier persona de piel blanca”,²⁶² afirma Galeano con alarma, quien agrega de manera conclusiva: “Los indios han padecido y padecen -síntesis del drama de toda América Latina- la maldición de su propia riqueza”.²⁶³

Lo expuesto confirma la existencia de un sistema mundial que surge precisamente en la relación entre Europa y los continentes colonizados, una relación de extracción

²⁶⁰ Galeano, Eduardo, Op. Cit., p. 60.

²⁶¹ Galeano, Eduardo, Op. Cit., p. 66.

²⁶² Galeano, Eduardo, Op. Cit., p. 72.

²⁶³ Galeano, Eduardo, Op. Cit., p. 73.

de riqueza; de despojo de las tierras de los indígenas, de explotación esclavista de la fuerza de trabajo en las minas y de traslado de riqueza a la metrópoli.

Como dice Immanuel Wallerstein: “En el mundo en el que vivimos, el sistema mundo moderno, tuvo sus orígenes en el siglo XVI. Este sistema-mundo estaba entonces localizado en sólo una parte del globo, principalmente en partes de Europa y de América. Con el tiempo, se expandió hasta abarcar todo el mundo. Es y ha sido siempre una economía-mundo. Es y ha sido siempre una economía-mundo capitalista.”²⁶⁴

La concepción de Wallerstein concatena varios elementos: un sistema mundo basado en una economía mundo, que es a su vez una economía mundo capitalista, la cual tiene su origen en la relación entre partes de Europa y de América establecida desde el siglo XVI. Es lo que hemos afirmado en esta investigación.

Por su parte, Enrique Semo, en la introducción de su obra *La Conquista. Catástrofe de los pueblos originarios*, explica: “La exploración y conquista de la Nueva España fue un suceso de importancia universal. Junto con la de Perú, abrió la época de la minería de plata y oro y la explotación de muchos millones de amerindios y con ello dio un impulso decisivo al desarrollo del capitalismo temprano en Europa”.²⁶⁵

Esto confirma lo que hemos dicho más arriba: la minería de la plata y el oro se realiza a partir de la explotación de millones de indígenas del continente americano, lo cual no produce un gran desarrollo de dicha región sino de Europa. La explotación minera en las tierras que hoy conforman a México, Bolivia y Perú no provocó el desarrollo de estos pueblos y naciones, sino de la metrópoli europea. No fue un

²⁶⁴ Wallerstein, Immanuel, *Análisis de sistemas-mundo. Una introducción*, México, Siglo XXI editores, 2005, p. 40.

²⁶⁵ Semo, Enrique, *La Conquista. Catástrofe de los pueblos originarios, Volumen I, Los actores: amerindios y africanos, europeos y españoles*, México, Siglo XXI Editores, UNAM, Facultad de Economía, 2019, p. 11.

acontecimiento local, sino universal. Y no fue universal en un sentido equilibrado, sino en una relación desigual centro-periferia.

Para mayor claridad, Semo abunda en lo que quiere decir a los lectores: “La conquista es el paso inicial en la creación del primer imperio colonial en la historia. El colonialismo surge al mismo tiempo que el capitalismo, a principios del siglo XVI; mejor dicho, como parte esencial del capitalismo desde su etapa temprana y sigue vigente en la forma de dependencia, hasta nuestros días”.²⁶⁶

El colonialismo surge al mismo tiempo que el capitalismo, es más, como parte esencial del capitalismo. Desde sus orígenes, desde sus antecedentes, desde su transición previa, el capitalismo ya es colonialista.

La colonización del llamado Nuevo Mundo ocurre ya en una franca transición al capitalismo. Los conquistadores europeos no están trasladando el feudalismo a América. Es el inicio de una larga transición, del desmontaje de las relaciones económicas anteriores y de la construcción de las bases para las nuevas relaciones capitalistas, largo proceso de acumulación originaria del capital que se lleva a cabo en distintos planos y niveles, regiones y tiempos.

Nos interesa resaltar la relación que se establece entre los siguientes elementos de este nuevo sistema-mundo que surge en el siglo XVI: el despojo de las comunidades indígenas campesinas que cultivan la tierra colectivamente, el desplazamiento masivo de indígenas y africanos al trabajo esclavizado en las minas y la exportación de la riqueza minera a Europa; todo lo cual conduce al empobrecimiento del llamado Nuevo Mundo y a la concentración extraordinaria de riqueza en el Viejo Mundo.

No desconocemos aquí la relación paralela que se establece entre la metrópoli y los continentes asiático y africano. Simplemente nos concentramos en Latinoamérica

²⁶⁶ Semo, Enrique, Op. Cit.

por la importancia que tiene haber sido el territorio clave en la emergencia del sistema-mundo que ha predominado desde el siglo XVI, porque es la materia de nuestro estudio y porque queremos enfatizar la triple relación que hay entre el saqueo de las riquezas de la región, el despojo de las tierras explotadas colectivamente por los campesinos y la cuestión indígena.

El énfasis en esta triple relación tiene que ver con la fisonomía nacional-popular que adquiere la construcción de los primeros derechos sociales en América Latina. Por un lado, para conformar la base material que dé sustento a esos derechos, los países latinoamericanos tienen que romper, tienen que bloquear la fuga de recursos, tienen que desconectarse de algún modo de la metrópoli colonial. Por otro lado, a diferencia de Europa, la tierra se reclama como derecho social en América Latina. Y finalmente, es característica la multiplicidad de sujetos sociales (pluralidad popular: campesinos, indígenas, negros, obreros, maestros, desempleados, etc.) que luchan por los primeros derechos sociales en esta región del mundo.

Es por ello, que no quiero terminar esta reflexión sin explorar el concepto de desconexión de Samir Amin, que analiza un período mucho más reciente de la historia latinoamericana, pero que es crucial para entender las consecuencias de lo dicho hasta aquí. Dice el intelectual egipcio:

“Utilizo adrede el término de desconexión, por cuanto se halla precisamente en el centro de las discusiones, incluso de las controversias más interesantes. Descarto aquí a los falsos debates con que la ideología dominante -sobre todo a través del Banco Mundial- trata de substituir el verdadero debate. En estos debates la desconexión se presenta como un intento absurdo por aislarse dentro de un mundo convertido en la aldea, etc. (...) El debate se sitúa desde luego en otra parte: si la mundialización es polarizante por naturaleza, una estrategia de desarrollo digna de este nombre debe encontrar a los medios de limitar el poder de gravitación de aquélla, y por consiguiente de imponer un grado de autonomía del proceso de

acumulación local respecto de las pesadas tendencias de la acumulación mundializada. Por lo demás, ¿no puso acaso en marcha Corea del Sur -cuyo éxito tanto se ensalza- políticas proteccionistas nacionalistas agresivas, en contraste total con las recetas impuestas a los demás por el Banco Mundial?”

Samir Amin fija los términos de la diferencia de enfoques. Para el Banco Mundial y las instituciones financieras internacionales controladas desde la metrópoli, la desconexión es un acto absurdo de aislamiento en un mundo unificado por el mercado. Para Amin, la desconexión es el acto o proceso por el cual un país consigue lograr un grado de autonomía respecto a la economía mundializada que le permite tener éxito económico, acumulación local, desarrollo o industrialización. Sigamos entonces la explicación de Amin:

“Volvamos entonces sobre este pasado cercano para tratar de comprender su movimiento. La industrialización era sin duda la tarea que estaba a la orden del día, puesto que el contraste entre centros y periferias era sinónimo del contraste entre industrias y ausencia de ellas. Ninguno de los países de la periferia hoy más o menos industrializado, más o menos competitivo en este ámbito, llegó a este estadio sin poner en práctica políticas nacionalistas de desconexión (protecciones, subsidios, control de las relaciones exteriores, control de los recursos naturales, de los mercados internos y de los circuitos de financiamiento, incluso nacionalizaciones, etc.). En grados diversos según las relaciones sociales internas, estas medidas estuvieron asociadas a reformas sociales más o menos radicales (cursivas más).

Samir Amin confirma lo que hemos dicho antes: ningún país de la periferia alcanzó cierto grado de industrialización sin alguna política de desconexión nacionalista. Y por otro lado, agrega algo que forma parte de nuestra hipótesis: que estas medidas de desconexión estuvieron asociadas (como causa y/o efecto) a reformas sociales más o menos radicales. Es decir, que las reformas sociales ayudaron a conformar una base de apoyo popular para que los gobiernos pudieran tener la fuerza para

nacionalizar industrias y servicios; y la economía nacionalizada, a su vez, fue la fuente de financiamiento de las reformas sociales. Un círculo virtuoso.

“Aquellos países que llegaron a poner en marcha estas políticas nacionalistas sin entrar en el conflicto político con las potencias occidentales se cuentan con los dedos de la mano -continúa Samir-, y deben el silencio que se hizo sobre su comportamiento a preocupaciones de geoestrategia global. Es así como el nacionalismo de Corea del Sur y Taiwán -pero casi diríase que sólo el nacionalismo- ha sido tolerado de hecho. Por lo mismo, para estos dos países el sistema mundial representó sin duda una contribución positiva. Pero sólo para ellos. ¿Fracasaron los demás, como se suele afirmar hoy en día? La expresión carece de sentido. Fracasaron sin duda en construir el socialismo, se trate de los países del Este o del Tercer Mundo. Pero la construcción del socialismo no estaba a la orden del día en los verdaderos objetivos de la clase dirigente, por más que en algunos casos y dentro de ciertos límites dicha clase haya sido víctima de su propio discurso. Lo que estaba a la orden del día era la modernización y la industrialización, es decir, el desarrollo del capitalismo en estos países. Este objetivo se alcanzó a la perfección: ni Rusia, ni México, ni Argelia, ni Egipto, ni la India ni Brasil son hoy en día lo que habrían podido ser sin su desarrollo nacionalista, adornado o no con los colores del socialismo”.²⁶⁷

La explicación de Samir Amin en este largo pasaje es formidable. La industrialización, desarrollo o “desarrollo medio” que alcanzaron países como Rusia, México, Argentina, Egipto, China, Vietnam, Corea del Sur, India u otros, se debió a la desconexión que logaron respecto a la metrópoli o centro de la economía mundial a través de decisiones de política nacionalista, anticolonialista o antimperialista. Pero más aún: estas medidas económicas nacionalistas estuvieron asociadas a reformas sociales más o menos radicales. En otras palabras, las reformas tendientes al reconocimiento jurídico de nuevos derechos sociales estuvieron

²⁶⁷ Amin, Samir, “El debate sobre mundialización”, en Samir Amin y Pablo González Casanova, La Nueva organización capitalista mundial vista desde el sur, 1995, pp. 374-375.

vinculadas o precedidas por reformas económicas nacionalistas que sentaron las bases materiales para un proceso redistributivo de la riqueza. Se trata de países periféricos que cortaron, parcialmente en casi todos los casos, los flujos de la riqueza hacia el exterior y decidieron utilizarlos, parcialmente casi siempre otra vez, en el cumplimiento de nuevas obligaciones sociales del Estado.

Ahí están, a lo largo de la primera parte de esta exposición, los elementos que van a determinar la agenda de la construcción de los primeros derechos sociales en América Latina a principios del siglo XX: la explotación colectiva de la tierra; el trabajo libre y bien remunerado; y el disfrute de los recursos naturales.

Por eso, la forma que toma el Estado social en América Latina es la del Estado nacional-popular. Sus características son diferentes a la del Estado social europeo, comúnmente conocido como Estado de bienestar. En Europa el eje de las políticas sociales es el Trabajo. Las sociedades europeas tienden a la expansión del mundo asalariado, a niveles más uniformes en las condiciones sociales de las clases subalternas y a contar, entre sus fuentes de riqueza, con la disposición de los recursos que provienen de los países de la periferia.

En América Latina la realidad es distinta. Se trata de una región saqueada por siglos de colonialismo, afectada por la superposición de estructuras derivadas de distintos modos de producción y con procesos salvajes de acumulación por parte de oligarquías locales. A pesar del paso del tiempo, es muy poderosa la inercia de los modos de explotación colectiva de la tierra por comunidades indígenas campesinas. Y por otra parte, aún después de la independencia política de sus países, continuó la extracción de riqueza por parte de las metrópolis colonialistas, ahora en forma de grandes empresas transnacionales. Tenemos entonces, por lo menos, tres realidades distintivas de la región: persistencia de una cultura de explotación colectiva de la tierra, una amplia franja de trabajo no asalariado y la extracción de riquezas que se transfieren a las metrópolis mundiales.

Estas realidades van a darle ciertas características propias al proceso de construcción de derechos sociales en América Latina. Junto al derecho al trabajo aparece también el derecho colectivo a la tierra. Y junto a estos derechos, las atribuciones del Estado para poner límites a la propiedad privada y poder expropiar o nacionalizar industrias, ramas económicas o riquezas naturales.

La redistribución de la riqueza en América Latina pasa por dos procesos importantes: por un lado, las afectaciones a los latifundios para entregar tierra a las comunidades indígenas campesinas, a fin de que la exploten colectivamente y, por otro lado, las nacionalizaciones de ramas económicas estratégicas, especialmente vinculadas con riquezas naturales, con el objeto de obtener recursos necesarios para financiar políticas sociales y poder cumplir con sus obligaciones para el ejercicio de los derechos sociales (además de ser condición del desarrollo económico).

Por eso, la lucha por los derechos sociales en América Latina adquiere una composición popular, integrada por campesinos, indígenas, obreros, desempleados, artesanos, entre otros grupos y clases subalternas; y un discurso nacionalista anticolonial, orientado a la defensa o recuperación de riquezas naturales que hagan posible la materialización de los derechos. En esta región se consideran al Derecho Agrario y al Derecho Económico como parte del Derecho Social.

El inicio de la construcción de los derechos sociales en América Latina, como hemos dicho, contempla, de manera distintiva, el derecho a la tierra y el derecho al disfrute de los recursos naturales, además del derecho al trabajo, entre otros derechos, en el marco de una construcción político-ideológica nacional-popular.

4.2 La emergencia de los movimientos campesinos, obreros y populares como sujetos sociales

Los primeros derechos sociales reconocidos en América Latina son conquistados a través de intensas luchas sociales y políticas de las clases y grupos subalternos, muchas de las cuales fueron ferozmente reprimidas, a sangre y fuego. La tenacidad de esas luchas, su recuperación pronta después de cada embestida brutal permitió que se consolidaran sujetos sociales que terminaron logrando victorias concretas que los convirtieron en sujetos colectivos de derechos.

Las luchas sociales de principios del siglo XX en América Latina tuvieron una composición muy diversa. Participaron en estas, campesinos, obreros, mineros, indígenas, afrodescendientes, desempleados, migrantes, artesanos, maestros y estudiantes, pero se consolidaron fundamentalmente dos grandes identidades como sujetos sociales de derechos: obreros y campesinos. Algunas luchas, como las indígenas, quedaron subsumidas en la identidad campesina, y no aparecieron claramente con su propia identidad y agenda de derechos sino hasta finales del siglo XX, en el marco de la conmemoración de los 500 años de la guerra de conquista. Otras, como las de los estudiantes universitarios, aparecieron en Argentina y en menor medida, en México.

4.3 México: los movimientos campesino-indígenas y obreros

La Revolución Mexicana -primera revolución social del siglo XX-, que dio lugar a un cambio político radical en la correlación de fuerzas para incluir a las clases y grupos subalternos y dar a luz a la primera Constitución social del mundo, estuvo precedida de fuertes movimientos indígenas, campesinos, obreros y populares. Estos movimientos fueron la base para la conformación de los primeros sujetos colectivos de derechos.

Rebeliones indígenas

Ocurrida a partir de la mitad del siglo XIX y finalizada en 1901, la rebelión de los mayas yucatecos llamada por sus enemigos “guerra de castas”, expresó un carácter claramente social y su oposición al despojo agrario, la explotación y el racismo.

También tienen un carácter parecido las rebeliones de Sierra Gorda y las de la sierra del Nayar, intermitentes entre 1847 y 1881. La rebelión de los Pueblos Unidos de Sierra Gorda (1879-1881) establece ya un programa de reivindicación agraria y cultural. Son simultáneas a las guerras de exterminio contra comanches, apaches y yaquis. Además de esas, durante el porfiriato hay innumerables rebeliones o motines agrarios, siendo Chiapas, Veracruz y el Estado de México los estados de mayor recurrencia de las mismas, después de los anteriores.

En 1891 estalló en Chihuahua una rebelión que fue conocida de inmediato porque fue plásticamente contada por Heriberto Frías en el diario El Demócrata. Suele enfatizarse su carácter religioso (popular) o vérselo como una revuelta prepolítica contra el autoritarismo; pero tuvo un carácter agrario y político. Entre los afluentes de la rebelión, destaca la reacción de los pueblos contra el despojo perpetrado en Chihuahua por las compañías deslindadoras.

El mismo año, con epicentro en Papantla, los indígenas se rebelaron contra el monopolio comercial de la vainilla ejercido por el suegro de Porfirio Díaz, y el despojo agrario que el auge de ese producto estaba provocando. El asesinato de quienes se opusieron al despojo agrario por la vía legal desató una revuelta.

En el mismo 1891 los distritos de Temascaltepec y Sultepec, estado de México, fueron escenario del estallido de una larga serie de motines armados contra las políticas agrarias, particularmente los deslindes de las tierras de los pueblos.

Resalta la importancia que los pueblos dieron a los documentos antiguos que “probaban” sus derechos sobre tierras, bosques y otros bienes. Veinte años después y con el mismo lenguaje, esos pueblos se sumarían al zapatismo. Los

indígenas se presentan como campesinos, su reivindicación central es la tierra y no el reconocimiento cultural.

Organizaciones campesinas

Las primeras organizaciones campesinas como tales, es decir, no las rebeldes organizadas de manera militar, surgen del mismo socialismo utópico de la década 1860-1870.

La Social resolvió convocar a un congreso campesino y el 15 de agosto de 1877 se celebró en la Ciudad de México, la primera asamblea de los trabajadores del campo en la República.

En toda la República se levantaban los campesinos pidiendo la inmediata repartición de tierras. Una sublevación de bastante importancia se registró en la sierra de Querétaro en los últimos días de agosto.

En 1878 hubo una oleada de tomas de tierras en estados del centro del país, así como de organización de ligas campesinas. Muchas de estas se tradujeron en rebeliones en respuesta a la represión de autoridades locales: en Maravatío o en San Bernabé (municipio de San Ángel, D.F.), pero también rebeliones articuladas en torno a demandas sociales, como la que en 1878 encabezó Alberto Santa Fe (quien fundó en Puebla el Partido Socialista Mexicano en 1878), secundada por muchos pueblos de Puebla, Tlaxcala y el Estado de México. En 1879, en Guanajuato se promulgó el Plan Socialista de los Pueblos Unidos.²⁶⁸

Mutualismo obrero

²⁶⁸ <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20200408035830/el-socialismo-libertario-mexicano.pdf>

Las primeras asociaciones de artesanos y luego de obreros en defensa de sus derechos eran sociedades mutualistas, es decir de ayuda mutua mediante el ahorro colectivo y que muchas veces buscaban el apoyo paternalista de patronos y sacerdotes. Sin embargo, al buscar también la educación de los artesanos y trabajadores se promovió en ellas la enseñanza y discusión que se convirtieron en formación política, de modo que de las sociedades mutualistas surgieron muchos movimientos.

Resultado de la victoriosa huelga textil de 1868 se organizaron: la Sociedad Mutua del Ramo de Carpintería; la Asociación Socialista de Tipógrafos Mexicanos; la Unión Mutua de Canteros; la Unión de Tejedores de Miraflores y se reorganizaron las sociedades mutualistas de las fábricas San Ildefonso y La Colmena.

En 1871 nació el Gran Círculo de Obreros Libres, que aglutinaría a muchas de las sociedades mutualistas que irían transitando al socialismo utópico o al catolicismo social. No pocos de sus dirigentes se vincularían con el Partido Liberal Mexicano dirigido por los Hermanos Flores Magón.

En 1865 se fundó el Grupo de Estudiantes Socialistas, en la ciudad de México, que fueron transitando de las ideas de los socialistas utópicos a las de Bakunin. Entre sus miembros destacan Santiago Villanueva y Francisco Zalacosta. Por esos años, Plotino Rhodakanaty fundó en Chalco -con el apoyo de varias comunidades del municipio- una escuela socialista para campesinos, la Escuela de la Razón y del Socialismo, en la que pronto destacó Julio López Chavez (quien encabezaría una rebelión armada en Chalco en 1869, considerada precursora del agrarismo y del socialismo mexicano).

Hacia 1865, Villanueva y Zalacosta impulsaron las organizaciones obreras, en varios casos sobre la base de sociedades mutualistas ya existentes. Villanueva, de acuerdo con Rhodakanaty, mantenía el carácter pacífico y conciliador del socialismo utópico, pero Zalacosta pronto se desprendió de esa idea para buscar un

sindicalismo clasista, y lo siguieron varios dirigentes de las sociedades mutualistas de sombrereros, sastres e hilanderos.

Ese año, las fábricas textiles de San Ildefonso y La Colmena, en Tlanepantla, estado de México, iniciaron una organización ya sindicalista, y el 10 de junio de 1865 estalló lo que puede considerarse la primera huelga organizada. Las autoridades disolvieron la huelga por la fuerza el 19 de junio, hiriendo a varios obreros y encarcelando a 50.

En 1868, declarándose juaristas, el grupo de Villanueva logró la creación de sociedades mutualistas en La Fama, La Abeja y otras grandes fábricas textiles de Tlalpan y San Ángel.

El 8 de julio de 1868 estalló una huelga en una docena de fábricas donde tenía presencia la Unión de Tejedores Mexicanos (fundamentalmente en los municipios de Contreras, San Ángel y Tlalpan). Entre las demandas que presentaron, está la siguiente: “7ª Se pide que se respete el libre derecho de los artesanos, haciendo ver que el respeto al derecho ajeno es la paz”. Es interesante la conexión entre un principio juarista clásico y la defensa de las demandas obreras. Como también es interesante que se hable de derechos de los artesanos, como antecedente de apropiación social y cultural del derecho al trabajo, décadas antes de su reconocimiento.

El 15 de julio, previa mediación del presidente Benito Juárez, los empresarios aceptaron las siete propuestas y las obreras y obreros volvieron al trabajo. Se considera la 1ª huelga exitosa.

Tras la fundación en 1871 del Gran Círculo de Obreros Libres, la actividad sindicalista y los movimientos exitosos (contra abusos y excesos como los atrás señalados) arreciaron en 1872 y 1873, consiguiéndose en general la unificación en

la naciente industria de las condiciones de trabajo (ya vendrían treinta años después los magonistas con nuevas demandas).

En 1875 contaba el Gran Círculo con 28 sucursales repartidas en diversos lugares del país; tenía un órgano central, El Socialista.

En 1876 se realizó el Primer Congreso Obrero, convocado por el Gran Círculo. El tono del Congreso fue cada vez más abiertamente socialista, pero el ascenso al poder de Porfirio Díaz los iría enfrentando con la realidad de un gobierno verdaderamente represivo. En 1877 fueron disueltas la mayoría de las organizaciones, lo que obligaría al trabajo clandestino cuyos mayores representantes serían, una generación después, los magonistas.

Cristianismo social obrero

En Chihuahua, bajo la dirección de un enérgico organizador y periodista (Silvestre Terrazas y Enríquez, director de El Correo de Chihuahua, que inició en 1900 siendo el órgano de la Diócesis de Chihuahua), las primeras sociedades mutualistas se habían fundado en 1879. Fue entre 1903 y 1908 que estas proliferaron en la capital del estado y en otras ciudades, como Camargo, Parral, Jiménez y Santa Eulalia, y hubo al menos una en Ciudad Juárez, San Isidro de las Cuevas, Santa Bárbara y Valle de Allende. En Chihuahua, la mayor parte de las asociaciones eran mutualidades de artesanos y empleados organizadas de acuerdo con los oficios de sus miembros. Existían además sociedades cooperativas, como la Unión de Carpinteros Mexicanos, que tenía modernos talleres en la capital del estado. La mayor parte de las sociedades del interior del estado eran mutualistas también, pero en la capital los ferroviarios, los electricistas y algunos obreros, empezaban a organizarse sin la presencia de los patrones y a exigir demandas estrictamente laborales referentes a los derechos de los trabajadores, aumentos salariales y salario igual para trabajo igual sin distinciones de nacionalidad.

Las organizaciones de este tipo, que estallaron varias huelgas entre 1906 y 1908, sobre todo en los talleres del ferrocarril, fueron principalmente la Gran Liga Ferrocarrilera, la Liga de Electricistas Mexicanos, la Unión de Caldereros Mexicanos, la Unión de Moldeadores Mexicanos, la Unión de Mecánicos Mexicanos y la Sociedad Juárez de Obreros (algunas de estas eran parte de organizaciones nacionales). Entre sus dirigentes, hubo varios que se involucraron muy activamente en la oposición política local y desde 1909 en el antirreeleccionismo.

En junio de 1907 la Unión de Caldereros Mexicanos, en Chihuahua, invitó a representantes de las demás sociedades mutualistas del estado a una reunión (presidida por Silvestre Terrazas y por Silvino García, presidente de la Unión) para dar a conocer los puntos que se discutirían en la Convención Nacional de la Unión, en la ciudad de México, en los que están delineadas sus principales demandas: igual salario para igual trabajo, sin distinción de nacionalidad (artículos I y XIII); jornada de ocho horas, declarando que la jornada extraordinaria no debía rebasar nunca las catorce horas (II y V); descanso dominical (III); prohibición del trabajo infantil (IV); salario suficiente “para vivir decentemente” (VI); educación del obrero y fomento del patriotismo –eran católicos pero juaristas- (VII y XV); indemnizaciones por accidentes (XVI); combate al alcoholismo (XVII), y una serie de declaraciones bastante novedosas:

“IX. La Convención cree y trabajará porque las clases obreras tengan representantes genuinos de ellas en las Cámaras Legislativas de los Estados de la Unión.

X. La Convención reconocerá el arbitraje como uno de los mejores medios para arreglar las dificultades entre el capital y el trabajo y al efecto, en casos ofrecidos, se nombrarán árbitros por ambas partes, a su satisfacción.

XI. La Convención cree que las huelgas, en general, han sido provocadas por desmedida ambición del capital, viéndose obligados los gremios a declararlas como último recurso y por instinto de conservación”.

Aquí interesa destacar la conexión entre la lucha social de los obreros y los planteamientos programáticos con formato normativo que apuntan hacia la definición de derechos que serían reconocidos años después.

En 1908 Silvestre Terrazas se fue convirtiendo en opositor, y en 1909 era uno de los principales dirigentes en el estado del Partido Nacional Antirreleccionista, y su periódico era el vocero del maderismo en el estado.

Partidos revolucionarios

En 1901 se reunió en San Luis Potosí el primer congreso del Partido Liberal Mexicano, con la presencia de delegados de todo el país. Lo convocaron los intelectuales potosinos Camilo Arriaga, Juan Sarabia, Librado Rivera y Antonio Díaz Soto y Gama, dirigentes del Club Liberal Ponciano Arriaga, y pronto destacaron al lado de ellos los hermanos Ricardo, Enrique y Jesús Flores Magón, que dirigían desde el año anterior *Regeneración*, periódico jurídico independiente, dedicado a la denuncia de la venalidad y corrupción de la administración de justicia, sometiendo a una aguda crítica al gobierno.

En julio de 1906 publicaron el Programa del PLM, cuya novedad estriba en que no se limitaba a definiciones políticas ni a hablar de la democracia en abstracto, sino que abordaba los problemas económicos y sociales del pueblo. El igualitarismo que se proclama no es la igualdad ante la ley del liberalismo clásico, sino la igualdad en el terreno económico, es decir, la igualdad social.

El magonismo, como se llamó a esa corriente en virtud del apellido materno de Ricardo y Enrique, sirvió de elemento catalizador de la oposición a la dictadura, inspiró decenas de periódicos de oposición y de organizaciones clandestinas en todo el país, organizó levantamientos armados en 1906, 1908, 1910 y 1912, y dirigió las épicas luchas obreras de Cananea y Río Blanco.

La participación del magonismo, siempre mediante su periódico Regeneración, fue fundamental para la creación de condiciones sociales y para la formación de una conciencia revolucionaria sin la cual no hubiese sido posible la gran movilización de masas que fue la revolución de 1910.

El magonismo también representa un puente importante entre la lucha social y la lucha política, entre la lucha por las reivindicaciones obreras y la lucha contra la dictadura.

Las huelgas históricas

A partir de julio de 1906, muchas organizaciones obreras hicieron suyo el Programa del PLM y sus demandas y métodos cambiaron drásticamente, aunque esta transformación estaba ya en curso cuando los magonistas le dieron forma.

De hecho, el estallido de la huelga en el mineral de Cananea precedió en un mes a la publicación del Programa, aunque desde 1905 había en Cananea un núcleo del PLM. Los dirigentes de la organización clandestina en Cananea eran Manuel M. Diéguez, Esteban Baca Calderón y Lázaro Gutiérrez de Lara, quienes convencieron a sus compañeros de la necesidad de organizarse para luchar por condiciones de trabajo dignas.

En esa situación, el 31 de mayo de 1906 los trabajadores de una de las minas recibieron el aviso de que se reduciría el personal aumentándose la carga de trabajo, pero no los salarios, de los operarios que no fueran despedidos. Esa misma noche, los mineros decidieron suspender sus labores, y en la madrugada del 1º de junio empezó la huelga, que poco a poco fue extendiéndose a otras minas. Esa misma tarde iniciaron los enfrentamientos entre la policía y los capataces de las minas, y los huelguistas, y un grupo de rangers de Arizona cruzó la frontera, luego de combatir contra aduaneros mexicanos, para colaborar en la represión de la huelga. El gobernador de Sonora, Rafael Izábal, autorizó que los rangers fueran

empleados por la compañía para resguardar sus instalaciones. Posteriormente llegó un destacamento del ejército mexicano que aprehendió a los dirigentes de la huelga, siendo enviados Diéguez y Baca Calderón a San Juan de Ulúa, donde estuvieron presos hasta 1911. Los demás huelguistas fueron obligados a regresar al trabajo, y el 5 de junio terminó la huelga.

Si la huelga de Cananea fue el anuncio de un cambio en las formas de organización de los trabajadores, el movimiento de los hilanderos de las fábricas textiles de los valles de Apizaco, Puebla, Tlaxcala y Orizaba, demostró que la lucha obrera, como la política, encontraría cerrados los cauces del cambio pacífico.

Desde 1905 algunos trabajadores de las fábricas de la región empezaron a interesarse en la propaganda del PLM, que explicaba los derechos mínimos de los trabajadores. Fue así como surgió, en la fábrica de Río Blanco, vecina a Orizaba, una filial del Gran Círculo de Obreros Libres. El 3 de diciembre de 1906, cuando los obreros organizados se consideraron suficientemente fuertes, hicieron estallar, simultáneamente en varias fábricas de Puebla, Tlaxcala y Orizaba, una huelga por la cual exigían la reducción de las jornadas de trabajo (que llegaban a las 16 horas diarias en algunas fábricas) y aumento de los jornales, así como reglamentación del trabajo infantil. El presidente Porfirio Díaz exigió a los huelguistas volver al trabajo, amenazándolos veladamente con el empleo de la fuerza si no lo hacían.

En casi todas las fábricas los obreros acataron el fallo, cediendo a la amenaza, pero en Río Blanco se negaron a hacerlo en una asamblea realizada el 6 de enero. Al sonar el silbato de la fábrica, en la madrugada del 7 de enero, la mayoría de los obreros, entre los que había numerosas mujeres, se presentaron frente a ella pero no entraron a trabajar. Un dependiente de la tienda de raya de la fábrica disparó contra un trabajador, desatando así la ira de la multitud que se amotinó y saqueó la tienda, matando a sus dependientes para luego liberar a los presos. El motín se extendió a otras fábricas vecinas y los trabajadores se encaminaron hacia la vecina

ciudad de Nogales, donde los esperaba un piquete del ejército que los recibió a balazos.

Nunca se contabilizó a los muertos y la inconformidad obrera fue ahogada en sangre, pero tres años después la región de Orizaba se convertiría en un importante foco revolucionario, y la experiencia de los trabajadores de Río Blanco fue recogida por los diputados al Congreso Constituyente durante la redacción del artículo 123, que llevaba a nuestra carta magna los derechos elementales de los trabajadores.

En la redacción de uno de los más emblemáticos derechos sociales reconocidos en la Constitución mexicana de 1917 tuvieron una influencia directa las luchas obreras de Cananea y Río Blanco.

4.4 Argentina: los movimientos obreros, universitarios y campesinos

La etapa política conocida como Peronismo en Argentina es el momento más climático del período nacional-popular en aquel país. Ese cambio político tan intenso en transformaciones sociales está precedido y marcado por grandes movimientos obreros, universitarios y campesinos sin los cuales no se explicaría. Esos movimientos son la base sobre la que se constituyeron los sujetos colectivos que conquistaron los primeros grandes derechos sociales en ese país sudamericano.

Entre 1880 y 1901 se multiplican las sociedades de resistencia, se fundan numerosos gremios, como el de los panaderos, los carreros, conductores de ferrocarril y cigarreras entre otros. Florece la prensa obrera con sus dos grandes exponentes *La Vanguardia*, el periódico socialista, fundada en 1894 y *La Protesta*, la voz de los anarquistas que comienza a editarse en 1897, y Juan Bautista Justo funda el Partido Socialista.

Movimientos estudiantiles de Reforma Universitaria

El 15 de junio de 1918 comenzó en la Universidad de Córdoba lo que la historia registró como “La Reforma Universitaria de 1918”. Entre sus planteamientos se encontraban: la autonomía universitaria, el cogobierno, la extensión universitaria y los concursos de oposición, entre otros. La Reforma Universitaria dio origen a un movimiento estudiantil y a constantes oleadas de activismo. El Primer Congreso Universitario de 1918 levantó la demanda de eliminar los aranceles universitarios. En 1924, varios dirigentes de la Facultad de Ciencias Económicas fueron expulsados por encabezar la lucha por la gratuidad de la enseñanza superior. El II Congreso Universitario de 1932 levantó la consigna de la gratuidad de la enseñanza nuevamente. Y otra vez lo hicieron el III Congreso de 1942 y la Convención Nacional de Centros de la Federación Universitaria Argentina en 1946. En 1949, el Presidente Juan Domingo Perón decretó la gratuidad de la educación universitaria. Otros destacados movimientos estudiantiles fueron: la campaña por el libro gratuito, la rebaja del boleto del transporte y la supresión del examen de ingreso, resuelta en 1953.²⁶⁹

Huelga de inquilinos de 1907

En 1907 se dio una novedosa huelga de los inquilinos. Los habitantes de los conventillos de Buenos Aires, Rosario, La Plata y Bahía Blanca decidieron no pagar sus alquileres frente al aumento desmedido aplicado por los propietarios. La protesta expresó además, el descontento por las pésimas condiciones de vida en los inquilinatos. Los protagonistas de estas jornadas fueron las mujeres y los niños que organizaron multitudinarias marchas portando escobas con las que se proponían barrer la injusticia. La represión policial no se hizo esperar y comenzaron los desalojos. En la capital estuvo a cargo el jefe de Policía, coronel Falcón, quien desalojó a las familias obreras en las madrugadas del crudo invierno de 1907 con la ayuda del cuerpo de bomberos. El gremio de los carreros se puso a disposición

²⁶⁹ Kleiner, Bernardo, 20 años de movimiento estudiantil reformista 1943-1963, Editorial Platina, Buenos Aires, 1964, pp. 75-76.

de los desalojados para trasladar a las familias a los campamentos organizados por los sindicatos anarquistas.

Movimientos rurales y campesinos

En la primera mitad del siglo XX, se vivieron en Argentina dos grandes movimientos rurales y campesinos, en el marco de la crisis del modelo económico agroextractivista. El primero de esos movimientos fue conocido como el “Grito de Alcorta”, a partir de 1912, que consistió en una lucha por la tierra en varias provincias de Argentina de la zona de la pampa, para contar con trabajo y formas de subsistencia. Este movimiento innovó en formas de lucha, como la huelga agraria, los cortes de ruta, las asambleas agrarias. De estas luchas emergió la Federación Argentina Agraria. El segundo movimiento fue conocido como “La Patagonia Rebelde”, constituido por una serie de huelgas rurales en la patagonia en 1920 que demandaban mejores ingresos y condiciones de trabajo dignas para trabajadores rurales y campesinos. El movimiento fue brutalmente reprimido por el ejército argentino, fusilando a más de 500 huelguistas.

La formación de las Centrales Obreras

En Mayo de 1901 se crea la Federación Obrera Argentina, la F.O.A., que nucleaba a la mayoría de los gremios del país. La F.O.A. es el motor que pone en marcha todo el movimiento, consiguiendo, después de cruentas luchas, la jornada de 10 horas y más tarde de 8 y un aumento gradual de los salarios que se logran principalmente donde existe organización. En las décadas siguientes se formaron nuevas centrales, algunas de las cuales se fusionaron entre sí y dieron lugar a nuevas fuerzas emergentes. Al finalizar los años 20, habían emergido la Unión de Sindicatos de Argentina (USA), la Central Obrera Argentina (C.O.A.), el Comité Nacional de Unidad Clasista (CNUC) y la FOA se transformó en la Federación Obrera Regional Argentina (FORA). Corrientes sindicalistas y socialistas promovieron la unidad de estas expresiones. La USA y la COA se unificaron, dando

lugar a la que sería a la postre la poderosa Confederación General del Trabajo (CGT).

El 20 de octubre de ese año, el anarquista Cosme Budislavich es asesinado por la policía en Buenos Aires, convirtiéndose en el primer mártir obrero. A su funeral asistieron cerca de ocho mil argentinos.

Huelga general de noviembre de 1902

El 22 de noviembre de 1902 fue aprobada la Ley 4144, conocida como “de residencia”. Esta norma legal permitía la expulsión hacia sus países de origen de los extranjeros llamados “indeseables”, es decir, los militantes sindicales y sociales. El movimiento obrero reaccionó enérgicamente y declaró a principios de noviembre de 1902 a través de la FOA, la primera huelga general de la historia argentina. Los socialistas se opusieron a la medida por considerar que la huelga general era un acto desmesurado y que bloqueaba cualquier posible negociación. Esto provocó la fractura de la central sindical. La FOA continuó en manos anarquistas y los socialistas fundaron la UGT (Unión General de Trabajadores).

Represión y huelga general de 1904

En 1904 la FOA pasó a denominarse Federación Obrera Regional Argentina (FORA). La FORA convocó el primero de mayo de ese año a un acto conmemorativo del 1º de Mayo en la Plaza Mazzini. A poco de iniciada la marcha de las principales columnas que partían del local sindical, se inició la represión policial que arrojaría un saldo de casi 40 muertos. Las dos centrales sindicales decretaron la huelga general pidiendo el encarcelamiento de los responsables.

La semana roja

El 01 de mayo de 1909 se convocaron dos actos: uno por la FORA, en Plaza Lorea, y otro por el Partido Socialista, en Plaza Constitución. El primero de ellos fue duramente reprimido: hubo doce muertos y más de 80 heridos. Hubo detenidos y toma de locales obreros por la fuerza pública. Como consecuencia de esos hechos, la FORA, la UGT y otros sindicatos, constituyeron el Comité Central de Huelga y declararon la huelga general por tiempo indeterminado a partir del lunes 3 y hasta en tanto no se consiga la libertad de los compañeros detenidos y la apertura de los locales obreros. Así se inició la “semana roja”: 60 mil personas acompañaron los féretros de los obreros asesinados hasta el cementerio de la Chacarita y fueron duramente reprimidos por la policía nuevamente. Ese día más de 220 mil abandonaron su lugar de trabajo en todo el país, las fábricas cerraron y el puerto y los ferrocarriles quedaron inactivos. Durante toda esta “semana roja” la huelga fue total, pese a lo cual el gobierno ignoró todos los reclamos y confirmó al responsable de la represión en su cargo.

Para el 14 de noviembre de ese año, el anarquista Simón Radowitzky, de 17 años de edad, lanza una bomba al carruaje en el que viajaba el coronel Falcón, quien perdió la vida al instante. Como consecuencia, Radowitzky fue aprehendido al instante y se le impuso la pena de cadena perpetua, convirtiéndose así en el primer anarquista sentenciado. Veintiún años después sería indultado.

La huelga de 1910

En mayo de 1910, la oligarquía celebró el centenario de la Revolución de Mayo. Se organizaron grandes desfiles y una exposición universal. Se cursaron invitaciones a gobernantes del mundo occidental. La clase dirigente quería exhibir los avances del granero del mundo. El movimiento obrero advirtió la gran trascendencia de los festejos y aprovechó su repercusión en la prensa internacional para dar a conocer la real situación de los habitantes del país. La FORA anarquista lanzó una huelga general para la semana de mayo y realizó una manifestación que reunió a 70.000 personas frente a la penitenciaría para pedir la libertad de los presos políticos. El

gobierno de Figueroa Alcorta decretó nuevamente el estado de sitio y sancionó la Ley de Defensa Social, que limitaba seriamente la actividad sindical prohibiendo el ingreso de extranjeros que hubieran sufrido condenas, y prohibiendo también la propaganda anarquista. Se estableció que para realizar actos se debía solicitar permiso a la autoridad y los que no lo hiciesen podrían ser encarcelados hasta un año. Pese a la dura represión, los fastuosos festejos del centenario se vieron afectados por numerosas huelgas y actos de sabotaje llevados a cabo por los anarquistas.

La semana trágica

En Buenos Aires, se desataron graves incidentes entre manifestantes obreros anarquistas y grupos de choque que respondían a las patronales, enfrentadas además con el gobierno de Yrigoyen, del 7 al 14 de enero de 1919. Los trabajadores llevaron adelante ciertas medidas de fuerza para reclamar y luchar por mejores condiciones laborales. Sin embargo, se desató una tragedia que se cobró la vida de cientos de obreros que se movilizaban por una causa justa. Esta fue la más sangrienta de las represiones que sufrió la clase obrera en la historia argentina. El conflicto se había originado con la toma de los Talleres Vasena, donde los Trabajadores hacían expresas sus reclamos de mejoras en las condiciones laborales. En primera medida, el gobierno aceptó el planteamiento gremial, pero la intransigencia del sector anarquista de la Federación Obrera Regional Argentina (FORA), sumada al accionar de rompehuelgas, derivó en una escalada de violencia que dejó cerca de 700 muertos y miles de heridos.

Yacimientos Petrolíferos Fiscales

El 3 de junio de 1922 fue creada la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales, como una dirección general dependiente del Ministerio de Agricultura de la Nación, a través de la cual se nacionaliza la industria petrolera. El decreto fue firmado por el Presidente Hipólito Yrigoyen.

Patagonia rebelde o Patagonia trágica

La huelga protagonizada por los trabajadores anarcosindicalistas en el Territorio Nacional de Santa Cruz, en la Patagonia argentina, entre 1920 y 1922, fue reprimida por el Ejército Argentino. Los disturbios iniciales comienzan con una serie de huelgas independientes distribuidas en la región. Intervinieron organizaciones sindicales anarquistas como la Sociedad Obrera de Río Gallegos y Federación Obrera Regional Argentina (FORA) incitando a los obreros por medio de campañas de propaganda y un empuje a la sindicalización de los obreros. El presidente Hipólito Yrigoyen envía en enero de 1921 tropas del Ejército con órdenes de "normalizar" la situación. A pesar de lograrse un acuerdo inicial, las negociaciones colapsan y los disturbios se transforman en una huelga general, culminando en la toma de haciendas y el regreso de la armada con órdenes de terminar con las huelgas con el uso de la fuerza. Cerca de 1,500 obreros fueron asesinados o fusilados

Para romper la huelga, la empresa y el gobierno empoderaron a la Liga Patriótica, grupo paramilitar, antisemita, xenofóbico, conservador y de corte ultraderechista que cobraría miles de vidas en lo que se conoció como el primer "pogromo" de América Latina. En 1 de mayo de 1921, los obreros de La Forestal iniciaron una huelga en El Chaco, que fue duramente reprimida por La Liga Patriótica que entró a romper la huelga. El enfrentamiento dejó decenas de obreros muertos. Para diciembre de ese mismo año, en un intento por terminar con la huelga de ovejeros, otra vez es la Liga Patriótica la que aparece para fusilar entre mil y mil 500 argentinos en lo que se llamó "La Patagonia Trágica".

El movimiento obrero en la década de 1930

El campo obrero sufrió profundas transformaciones durante la década de 1930. En él coexistieron varias corrientes ideológico-políticas: anarquistas, socialistas, sindicalistas y comunistas, que buscaban encabezar a una clase trabajadora

fuertemente afectada por la crisis económica y los acontecimientos políticos internacionales. En 1932, los comunistas crearon su propia central obrera con el nombre de Comité de Unidad Sindical Clasista (CUSC) y se sumaron a otras tres centrales: la Federación Obrera Regional Argentina (FORA), la Confederación Obrera Argentina (COA) y la Unión Sindical Argentina (USA). Al año siguiente la COA y la USA crearon la Confederación General del Trabajo (CGT), agrupación que pretendió ser independiente de toda corriente política. Pero nuevos conflictos provocaron su ruptura, y así surgieron las CGT 1, caracterizada por su independencia de los partidos políticos, y la CGT 2, que tendía a vincular el movimiento obrero con el político. El balance de la década puede resumirse en dos procesos: la creciente participación política y el despertar de la conciencia nacional. El debate central en el seno de la clase obrera fue sobre su posición frente al capital (extranjero y nacional) y su relación con los partidos políticos para lograr sus reivindicaciones concretas. Se produjo una creciente movilización de la clase obrera por demandas largamente maduras y varias centrales trataron de representarla.

Década infame

Esta etapa también es conocida como, período de "restauración política", "restauración conservadora", o "segunda república conservadora" (1930-1943). Período en la historia de Argentina que comienza a partir del 6 de septiembre de 1930 con el golpe de Estado cívico-militar que derrocó al presidente radical Hipólito Yrigoyen y finalizó el 4 de junio de 1943 con el golpe de Estado militar que derrocó al presidente conservador Ramón Castillo. Con el golpe del 6 de septiembre de 1930, centenares de dirigentes radicales fueron arrestados, y algunos de ellos enviados a la cárcel de Ushuaia. La dictadura prohibió todo tipo de manifestación pública y decretó la ley marcial para cualquiera que fuera sorprendido incurriendo en cualquier delito, incluso un delito ordinario. También fueron prohibidas las huelgas, que pasaron a ser consideradas delitos graves.

La Década Infame inició con el golpe de Estado del 6 de septiembre de 1930 y terminó con otro golpe militar, el 4 de junio de 1943, que llevaría a la presidencia a Arturo Rowson. Durante esa época, los anarquistas inician una serie de acciones directas, consistentes en asalto a bancos y grandes comercios, con lo que recaudaban fondos para financiar actividades y pagar fianzas para liberar a sus compañeros presos, pero los líderes más visibles fueron fusilados en el acto, asesinados por grupos paramilitares o detenidos y desaparecidos por la milicia.

La Ley Orgánica N° 11.668

El 21 de diciembre de 1932 se aprobó en el Congreso de la Nación Argentina la Ley Orgánica N° 11.668, que puso a Yacimientos Petrolíferos Fiscales bajo las mismas condiciones que las empresas privadas, pero lo más grave era que no se le permitía importar petróleo. Se había advertido la importancia de que pudiera importar libremente crudo, ya que en el caso de que las maniobras de las empresas privadas actuaran contra los intereses del país, YPF podría responder a una posible demanda aumentando sus reservas, comprando petróleo extranjero. Yrigoyen elevó un escrito a la Corte Suprema de Justicia denunciando la actitud entreguista del gobierno en materia de petróleo.

Revolución o golpe del 43

El golpe de Estado del 4 de junio de 1943 derrocó al gobierno del presidente Ramón S. Castillo, último de la llamada Década Infame, debido al fraude electoral y corrupción sistemáticas. El historiador Miguel Ángel Scenna la describió como "la contratapa histórica del golpe del 6 de septiembre de 1930". En 1930 concluyó un gobierno legal; en 1943 terminó un gobierno ilegal.

4.5 Bolivia: los movimientos indígenas, campesinos y mineros

La enorme insurrección popular de Bolivia, conocida como Revolución de 1952, fue precedida por numerosas rebeliones indígenas y campesinas, así como por la presencia de un naciente movimiento minero. Son estas las que le dan contenido a las reformas y derechos conquistados en la víspera de 1952, y sobre todo después de ese año, son las que permiten la constitución de sujetos colectivos de derechos que rompen con la estructura liberal-oligárquica.

La rebelión de Pacajes de 1914

Martín Vásquez, máximo dirigente de la rebelión de Pacajes de 1914, viajó a Lima, Perú, para obtener los títulos que lo acreditaban como legítimo descendiente de los mallkus aymaras. Precisamente ese año estalla la rebelión de Pacajes, cuyo programa reside claramente en la reivindicación de las tierras a través de títulos coloniales (como los indígenas zapatistas de México). Dicha rebelión tuvo su epicentro en la zona cercana al pueblo-mina de Corocoro y abarcó las provincias de Pacajes, Aroma, Loayza, Ingavi, y los Andes.²⁷⁰ Es interesante advertir la coincidencia con el caso mexicano: las comunidades indígena-campesinas reclaman su derecho a la tierra blandiendo los viejos títulos coloniales que fueron desconocidos por los regímenes liberal-oligárquicos.

La rebelión de Jesús Machaca de 1921

En la rebelión de Jesús Machaca de 1921 están presentes los elementos ideológicos que aparecen en los movimientos de Pacajes y Achacachi, como la reivindicación de la tierra a través de títulos coloniales, la lucha contra el monopolio comercial de los hacendados, la exigencia de servicios educativos autónomos y el liderazgo de los caciques tradicionales; pero con matices locales y coyunturales propios, como la protesta contra los abusos y represiones del corregidor,

²⁷⁰ Rivera Cusicanqui, Silvia, "Oprimidos pero no vencidos". Luchas del campesinado Aymara y Quechwa 1900-1980, La Paz, ediciones La Mirada Salvaje, cuarta edición 2010, pp. 100-101.

particularmente, el encarcelamiento y la muerte de un comunario en la cárcel del corregimiento.²⁷¹

El movimiento de Achacachi entre 1920 y 1930

Como brote de mesianismo, en Achacachi, en agosto de 1920, el indio aymara Fernando Wanaku andaba “sublevando indios”, haciéndose pasar por Jesucristo. Fue apresado varias veces. Años después, entre 1928 y 1930, organizaba ferias de productos de primera necesidad en las que reunía a unos dos mil campesinos de la región. Fue una forma de resistencia pasiva contra el monopolio comercial de los hacendados.²⁷²

El programa del movimiento cacical del Altiplano entre 1910 y 1930

El programa de reformas enarbolado por los constantes movimientos indígenas cacicales del Altiplano entre 1910 y 1930 “puede sintetizarse en los siguientes puntos: restitución de las tierras comunales usurpadas por la hacienda, abolición del servicio militar obligatorio, supresión de las diversas formas del tributo colonial que aún subsistían, presencia de representantes indios en el Congreso y en las instancias de poder local (corregimiento, prefecturas, alcaldías), establecimiento de escuelas para las comunidades y acceso libre al mercado”.²⁷³

Las primeras luchas obreras

Al mismo tiempo que se desarrolla la lucha de los indígenas campesinos reivindicando la tierra a través de títulos coloniales, comienzan las primeras luchas obreras y los principios de su organización sindical. Entre 1920 y 1925 se logran los primeros derechos sociales, como la jornada de ocho horas y las indemnizaciones

²⁷¹ Rivera Cusicanqui, Silvia, Op. Cit., p. 106.

²⁷² Rivera Cusicanqui, Silvia, Op. Cit., pp. 104-105.

²⁷³ Rivera Cusicanqui, Silvia, Op. Cit., pp. 107-108.

por accidentes de trabajo, después de largas oleadas de huelgas. Sin embargo, ello ocurre en un contexto contradictorio y de virajes en las conductas políticas del Estado. Así, al tiempo que se masacra a los comunarios indígenas de Jesús Machaca en 1921, se reprime brutalmente a los mineros de Uncía en 1923.²⁷⁴

La Guerra del Chaco

La Guerra del Chaco, mantenida entre Bolivia y Paraguay, entre 1932 y 1935, es una disputa por los enormes yacimientos de gas natural y petróleo existentes en el subsuelo del territorio disputado. Dicho conflicto bélico representó una catástrofe para el gobierno boliviano. Transcurrida la Guerra, vino el descalabro de los partidos y las élites tradicionales. Surgieron nuevas fuerzas políticas, especialmente socialistas y nacionalistas, y nuevas fuerzas sociales, sobre todo de composición indígena campesina y también minera. La guerra elevó la presencia ciudadana de miles de indígenas que sirvieron en el ejército y alteró la relación de los viejos caciques con sus comunidades. “Los indios que volvieron de la guerra tuvieron luego argumentos más legítimos ante sus excamaradas criollos para hacer valer sus derechos como ciudadanos, en especial su derecho como propietarios, comunales o privados, de la tierra”.²⁷⁵ Las élites políticas tradicionales siguieron ejerciendo el poder a través del impulso de reformas de corte liberal-democráticas, pero estas no pudieron echar raíces ni evitar la irrupción de las masas populares en el escenario social y político.

Primer Congreso Indígena de 1938

En un clima de cierta euforia y apertura dejado por la Guerra del Chaco, el movimiento indígena, encabezado principalmente por los caciques empoderados tradicionales, convocó a un Congreso de Indígenas en 1938 para replantear su

²⁷⁴ Rivera Cusicanqui, Silvia, Op. Cit., pp. 109-110.

²⁷⁵ Rivera Cusicanqui, Silvia, Op. Cit., p. 111.

reorganización. Tuvo el apoyo de la iglesia católica progresista. Por eso se denominó también Congreso Eucarístico.

Congreso Indigenista de 1945

La política estatal a mediados de los años cuarenta, en manos de militares y civiles que vivieron la frustración de la guerra de Chaco, consistió en tratar de subsanar algunos problemas de los indígenas. El acercamiento de este grupo de oficiales y civiles a doctrinas nacionalistas y de izquierda posibilitó una lectura campesinista del tema indígena. En ese marco, se realizó el Congreso Indigenista de 1945, promovido en buena medida por el Estado, pero también apoyado por pequeñas fracciones indígenas. Aparece así una nueva generación de dirigentes indígenas, vinculados más a organizaciones políticas partidarias que a sus ayllus y comunidades, como es el caso de Antonio Álvarez Mamani y otros.²⁷⁶ Lo más llamativo de las resoluciones del Congreso del 45 es la marcada tendencia clasista y campesinista. Esto se explica porque el nuevo sector indígena pro-sindicato campesino, estaba supeditado a posiciones externas, principalmente al partido político Movimiento Nacionalista Revolucionario, que leían la realidad rural desde la vertiente de clase social, dejando de lado las reivindicaciones territoriales y de identidad cultural, planteadas por los caciques tradicionales. Del Congreso Indio de 1945 surgen las demandas de abolición del pongueaje (trabajo forzoso y no remunerado de los indios en favor de los hacendados) y de reconocimiento legal a los sindicatos agrarios que aparecen en los valles de Cochabamba.

La sublevación de 1946-1947

Después del Primer Congreso Indígena de 1945, la rebelión se expandió con más fuerza en diferentes puntos del país contra el sistema de explotación y opresión indígena. La sublevación indígena se centralizó en dos regiones del país (La Paz y

²⁷⁶ Ran Aboldo, Claudia, El camino perdido. Biografía del líder campesino kallawayaya, Antonio Álvarez Mamani, La Paz, CEMTA, 1987.

Cochabamba), convirtiéndose en una lucha entre la república de blancos y la república de indios. El gobierno, para reprimir a las masas indígenas sublevadas, recurrió a las fuerzas armadas. Sin embargo, ello no impidió que continuaran las rebeliones.

En un país mayoritariamente rural, la sublevación sería encabezada por indígenas que, sin embargo, recibieron instrucciones de la Federación Obrera Local y de la Federación Agrícola departamental de La Paz. el 11 de enero de 1947, al grito de “viva la sindicalización” y “abajo el pongueaje”, cuatro mil indios rodearon la población vecinal de Pukarani del departamento de La Paz y mil 500 indígenas del departamento de Cochabamba reclamaron el reparto de tierras.

La sublevación indígena en Pacajes se había producido con asaltos a las haciendas de Anta y Aypapayuru, Botijlaca, Cariquina Grande y Ajnuqullu, sin duda con la participación activa de la Federación Obrera Local de La Paz. La huelga de indígenas venía aumentando en territorio, aunque se observaba aparentemente calma. Así, el 6 de junio, los indígenas en huelga cortaron varias líneas telegráficas y telefónicas entre poblaciones del altiplano. En esa misma fecha la finca Ponquin, de la jurisdicción de Corocoro, fue alcanzada por los huelguistas, cuyos líderes fueron aprehendidos mientras tomaban acuerdo para seguir la lucha por la república de indios en el cabildo de Caquiaviri.

4.6 La incorporación de las clases y grupos subalternos a las coaliciones gobernantes nacional-populares

Las grandes luchas sociales latinoamericanas de principios del siglo XX se enfrentaron a los Estados liberal-oligárquicos para demandar el reconocimiento formal de lo que ya consideraban como sus derechos. El período liberal oligárquico se había caracterizado por un intenso proceso de despojo de tierras contra las comunidades campesinas y la acelerada introducción de grandes industrias con mano de obra contratada a muy bajo costo, así como por la existencia de regímenes

políticos que enfrentaron el descontento social causado por sus políticas económicas con la represión. Hubo algunos momentos de negociación y reconocimiento aislado de pocos derechos. Pero en general, el régimen liberal-oligárquico se mostró refractario a las exigencias sociales.

Esas luchas sociales que se enfrentan a dictaduras o regímenes autoritarios van a acumularse y a trascender el plano de la reivindicación para influir decisivamente en cambios políticos que sacudieron las viejas estructuras oligárquicas. La lucha social se transforma en lucha política. Y los nuevos regímenes políticos incorporan en sus coaliciones gobernantes, aunque de forma subordinada, a las clases subalternas. Ese cambio político da lugar a lo que conocemos como Estado nacional-popular, marco en el que se da el primer reconocimiento general de derechos sociales en la región.

Ese cambio político podemos advertirlo en tres principales manifestaciones: 1) un cambio en la correlación de fuerzas en la base de la sociedad a través del fortalecimiento de diversos grupos y clases subalternas, principalmente obreros y campesinos; 2) el ascenso de la lucha social a la lucha política, de la lucha contra el viejo poder político a la lucha por un nuevo poder político; y 3) un cambio en la composición política de las instituciones del Estado en favor de las clases y los grupos subalternos.

Este cambio ocurre de manera desigual, con distintos niveles de profundidad en América Latina. Pero en los tres países que utilizamos aquí para la comprobación de nuestras hipótesis, tanto en México, como en Argentina y Bolivia, se vive el fenómeno nacional-popular de forma intensa durante ciertos momentos climáticos, y es en esos momentos de fuerte movilización de las masas populares cuando se presenta el reconocimiento más amplio y contundente de los primeros derechos sociales. Ese cambio político se alcanza a través de la Revolución Mexicana, cuyos alcances más notorios se prolongan hasta el cardenismo; del Peronismo en Argentina y de la Revolución de 1952 en Bolivia, encabezada por el Movimiento

Nacional Revolucionario. Cada cambio tiene sus antecedentes y sus secuelas duraderas, pero destacamos el momento de mayor transformación.

4.7 México: la Revolución Mexicana

Los movimientos indígenas, campesinos y obreros mexicanos de fines del siglo XIX y principios del siglo XX se toparon frontalmente con la dictadura liberal-oligárquica de Porfirio Díaz. El régimen fue implacable al reprimir cada protesta. Las luchas pacíficas no encontraron respuestas positivas, ni siquiera cauces a sus elementales demandas de justicia social. Entre esos hechos destacan históricamente las represiones sangrientas de los indios yaquis, los obreros de Río Blanco y Cananea y el encarcelamiento de periodistas y dirigentes políticos.

En consecuencia, dieron comienzo los llamados a tomar las armas. El Partido Liberal Mexicano dirigido por los hermanos Flores Magón inició la lucha armada en 1906 y 1908, con un programa de reformas sociales y económicas. Pero los levantamientos fueron rápidamente sofocados por las fuerzas del orden.

En 1908 Francisco I. Madero publicó un libro titulado La sucesión presidencial en 1910, en el que hacía un análisis político de la dictadura y llamaba a los mexicanos a organizarse para combatirla con las armas de la ley y la política. Formó clubes antirreeleccionistas por todo el país y disputó la Presidencia de la República en las elecciones de 1910. Después de un fraude electoral que le arrebató la victoria, convocó a los mexicanos a tomar las armas para derrocar a Porfirio Díaz, lo cual logró con el apoyo de numerosos ejércitos, muchos de ellos de base campesina. El surgimiento del Partido Antirreeleccionista marcó el inicio del tránsito de la lucha social a la lucha política, de la protesta social generalmente aplastada por la represión a la batalla por el poder político.

En 1911 Madero triunfó en las elecciones presidenciales. Sin embargo, el nuevo presidente cometió dos grandes errores: no desmanteló las estructuras militares del

viejo régimen y no avanzó en el cumplimiento de las demandas de reparto y restitución de tierras a campesinos y comunidades.

Madero perdió el apoyo campesino y fue víctima de un golpe de Estado de las fuerzas armadas porfiristas en 1913. Su asesinato desencadenó una nueva oleada de lucha revolucionaria. En el movimiento aparece un sujeto con sus propios liderazgos: el campesinado. Los ejércitos campesinos son claves. Desde el norte del país se organiza el Ejército Constitucionalista, al mando del gobernador de Coahuila, Venustiano Carranza, que incluye a la División del Norte encabezada por Francisco Villa. Desde el sur se levanta el Ejército Libertador del Sur, con Emiliano Zapata a la cabeza. Estos ejércitos revolucionarios comienzan a marchar hacia la capital del país y van destruyendo a su paso al viejo ejército porfirista. Villa entra en contradicción con Venustiano Carranza en el camino hacia la Ciudad de México y toma su propia iniciativa. Para 1914, el ejército porfirista había sido completamente demolido y los ejércitos campesinos dominaban prácticamente todo el territorio nacional, incluyendo la capital de la República. En Palacio Nacional, sede del Poder Ejecutivo Federal, Villa y Zapata se toman una histórica fotografía, que evidencia el dominio que tenían en ese momento.

El viejo régimen ha sido completamente demolido. Y los revolucionarios se encaminan a construir uno nuevo en medio de contradicciones. Se advierte la existencia de dos grandes vertientes. Por un lado, la burguesía del norte que busca liberar las fuerzas productivas para una nueva etapa de desarrollo capitalista. Por otra parte, los campesinos del sur que pretenden la recuperación de sus tierras o el reparto de tierras de grandes latifundios.

La Revolución Mexicana tiene dos momentos climáticos relacionados con los derechos sociales. El primero se encuentra en la elaboración de la Constitución de 1917, la primera en la historia del mundo que contiene derechos sociales. El segundo, en el gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río, que materializa las

reformas sociales más profundas: el reparto agrario, el aumento de los salarios de los trabajadores, la expropiación del petróleo, la masificación de la educación.

La Revolución Mexicana da lugar a un nuevo régimen, que incorpora a las clases subalternas incluso orgánicamente, aunque de forma subordinada. En 1929 se forma desde el Estado el Partido Nacional Revolucionario con todas las facciones revolucionarias, que se transforma a su vez en Partido de la Revolución Mexicana en 1938, con la incorporación corporativa de las Fuerzas Armadas y de las organizaciones obreras, campesinas y populares a su estructura. En 1946 este se transforma en Partido Revolucionario Institucional, ya sin la presencia corporativa del Ejército en sus filas, y sin el empuje transformador previo, pues a partir de ese año, la movilización obrera y popular es contenida, impedida e incluso reprimida, aunque vale decir que se siguieron realizando reformas sociales durante varias décadas después, como la creación de los sistemas de seguridad social, los libros de texto gratuito para primaria, la masificación de la educación superior y otras.

La amplia base popular del partido de Estado que surgió de la Revolución Mexicana fue un soporte para el modelo de desarrollo económico nacionalista que se implementó y para el continuo reconocimiento de derechos sociales a través de un largo período, marcado por la estabilidad, pero también por el autoritarismo y la corrupción. Fue el régimen nacional-popular de mayor duración en América Latina.

4.8 Argentina: el Peronismo

“El peronismo fue un movimiento popular que nació el día en que un gobierno militar, el de Edelmiro Julián Farrell, apresó a Juan Domingo Perón en 1945 cuando éste era secretario de Trabajo y Previsión. Cuando lo metieron preso, los argentinos salieron a reclamar su libertad”,²⁷⁷ afirma enfático Alberto Fernández, actual presidente de Argentina.

²⁷⁷ Ackerman, John, América Latina contra el Neoliberalismo. Grandes líderes y grandes pensadores internacionales del siglo XXI, México, Miguel Ángel Porrúa, p.155.

Y se pregunta: “¿Por qué reclamaban su libertad? Porque desde la Secretaría del Trabajo, Perón había empezado a darle derechos a un sector de la sociedad que no los tenía. El peronismo incorporó a la sociedad a los trabajadores y les dio derechos. Derecho a un sueldo, a acuerdos con los empleadores, que se llaman convenciones paritarias; derecho al aguinaldo, al cuidado de la salud, a las vacaciones pagadas; derechos indemnizatorios por despidos y muchos más. Todos esos derechos que hicieron distinta a Argentina los dio el peronismo.”

La movilización popular logró la liberación de Perón, quien fortalecido por el apoyo y la victoria se postuló como candidato a la Presidencia de Argentina y triunfó, ese mismo año. Durante el lapso en el que fue secretario de trabajo, se gestaron rápidamente varios fenómenos en la sociedad y el Estado argentino. Las masas trabajadoras irrumpieron en el escenario político nacional, encontraron un interlocutor receptivo en el secretario de Trabajo, fueron reconocidos por éste sus primeros derechos sociales. Además, se gestó una alianza nueva: dentro del modelo desarrollista del capitalismo argentino fueron incorporadas las masas al poder político.

Con la llegada de Perón a la Presidencia se consolida un proceso que había iniciado desde antes. Hay un cambio radical en la correlación de fuerzas. De los gobiernos oligárquico-militares, pasamos a un régimen nacional-popular. La clase trabajadora no toma el poder político, pero sí es incluida en la coalición gobernante. Con el cambio político se precipitan otros procesos, se aprueba una nueva constitución en 1949, en la que se incorporan los derechos sociales que ya se venían reconociendo desde 1943. Se elevan los ingresos de los trabajadores, se recuperan recursos naturales y servicios públicos estratégicos para la nación y se redistribuye la riqueza.

En 1943, el General Pedro Pablo Ramírez Machuca, Ministro de Guerra, encabeza la llamada Revolución de junio, debido a que lo destituyeron por pretender ser

candidato a la Presidencia en contra de la derecha y los aliados de Estados Unidos. En sus siete meses de gobierno impulsó medidas como la rebaja en el costo de los alquileres.

El golpe militar de 1943 se inscribe en una larga lista de asonadas, rebeliones y efímeros gobiernos, la mayoría de éstos de marcado corte liberal-oligárquico, pero tiene un rasgo distintivo: la rápida construcción de una alianza con la clase obrera desde la Secretaría del Trabajo.

Desde ese puesto, Perón va a edificar su liderazgo. Se trata de un dirigente carismático, que se opone al status quo, portador de una ideología ecléctica o híbrida, pero con un contenido de intenso carácter nacionalista y con un fuerte acento en los temas de justicia social, mismos que le permiten un apoyo masivo y movilizad de la clase trabajadora industrial.

Para efectos de este trabajo es importante la reflexión que hace Alberto Ciria: “Perón, desde la Secretaría del Trabajo, ‘otorga’ a los trabajadores urbanos una legislación concreta y beneficiosa que recoge antecedentes dispersos e incumplidos. Ello, por supuesto, concede al Jefe la calidad de ‘benefactor’ o ‘protector’”.²⁷⁸

Sin embargo, el propio Ciria analiza el momento siguiente, en el que establecida la legislación laboral pasa a constituir una función permanente del Estado: “Una vez que se consagra la legislación del trabajo como derecho, desaparece el vínculo originario de ‘dádiva’ y por lo tanto la dependencia”, lo cual, dice Ciria parafraseando a Francisco C. Wefort contiene “el reconocimiento de la ciudadanía de las masas, el reconocimiento de su igualdad fundamental dentro del sistema institucional”.²⁷⁹ He aquí el paso de las políticas sociales a los derechos sociales del que hablamos en esta investigación. Primero se toman decisiones laborales desde el gobierno,

²⁷⁸ Ciria, Alberto, Perón y el Justicialismo, Argentina, Siglo XXI Editores, 1971, p.26.

²⁷⁹ Ciria, Alberto, Op. Cit, p. 27.

como políticas del secretario del trabajo, para después plasmar estas políticas en la ley, consagrarlas como derechos y darles permanencia, más allá de los cambios de gobierno.

Con una base social laboral construida desde la Secretaría del Trabajo, Perón resiste el golpe en su contra y se presenta a las elecciones de 1946 con el apoyo del Partido Laborista de reciente creación y de la Unión Cívica Radical-Junta Renovadora, además de personalidades conservadoras, socialistas y sindicalistas. Después de su victoria, Perón unifica a las fuerzas que lo apoyaron en un solo partido, que será el Partido Unificado de la Revolución Nacional, luego Partido Peronista y finalmente Partido Justicialista. En 1950, la CGT modifica sus estatutos para adherirse explícitamente a la doctrina justicialista y al Jefe del movimiento. Se conforma así un régimen político en el que el Jefe del Estado es el Jefe del partido gobernante y el Jefe de los sindicatos. Los sindicatos se incorporan al régimen político, de forma parecida a México, pero sin la estructura orgánica corporativa y formal.

Es importante observar, para efectos de este trabajo, que el intenso discurso social del peronismo no llega a ser un planteamiento socialista. Lo que busca no es eliminar al capital, sino ponerle límites a la ganancia del capital. "...que gane el capital, pero que el capital sea útil, al hombre, al obrero y a la familia", diría Eva Perón.²⁸⁰ Esta idea confirma nuestra noción de derechos sociales como límite a la lógica insaciable de ganancia del capital, pero también como construcción que comienza en el capitalismo, con todas las limitaciones que esto conlleva.

En el Congreso General Constituyente del Partido Peronista en 1947 se enfatizan tres ideas: la reforma social, para abordar el problema de la necesaria justicia social; la reforma económica, para "sentar las bases permanentes de la reforma social: 'mantener dentro del país la riqueza del mismo' y 'repartir esa riqueza

²⁸⁰ Ciria, Alberto, Op. Cit, pp. 52.

equitativamente', evitando que 'hubiera hombres que de esa riqueza sacaran tanto provecho que fueran extraordinariamente ricos, ni hombres que de esa misma riqueza sacaran tan poco beneficio que fueran extraordinariamente pobres'. En síntesis, la 'independencia económica' y la justicia distributiva".²⁸¹ En la Doctrina Nacional del peronismo se orienta el programa de transformación a lograr "la armonía y el equilibrio entre los derechos del individuo y los derechos de la sociedad" y se promete que el "Gobierno y el Estado auspiciarán preferentemente la creación y desarrollo de las empresas cuyo capital esté al servicio de la economía en función del bienestar social".²⁸²

Destaco estos fragmentos del libro de Ciria porque se relacionan con la hipótesis planteada en este trabajo: la reforma económica como base de la reforma social, los derechos sociales como límite a la lógica de la ganancia insaciable del capital, los derechos colectivos como un nuevo tipo de derechos que emergen para colocarse a la par de los derechos individuales, los derechos sociales como puente entre la emancipación política y la emancipación humana y la transformación de las políticas sociales en derechos sociales.

Desde la izquierda comunista se criticaba al peronismo, al tiempo que se reconocía su identidad con la base obrera:

"El peronismo ni siquiera fue originado en una corriente de los sindicatos, como ocurrió en Europa, por ejemplo, con el laborismo, sino que surgió directamente de un sector de la burguesía. Pero si su origen era extraobrero, el peronismo, convertido en sector gobernante con el golpe de Estado de 1943, comprendió que para convertirse en partido fuerte e institucionalizarse oficialmente por el camino electoral, necesitaba una base de masas, y que para ello debía recurrir al apoyo de la clase obrera. Pero para tener a las masas no era suficiente tener a los dirigentes; era preciso también hacer algunas concesiones económicas e ideológicas (...)

²⁸¹ Ciria, Alberto, Op. Cit, pp.139-140.

²⁸² Ciria, Alberto, Op. Cit, pp. 141-142.

Precisamente, las tres banderas: justicia social, independencia económica y soberanía política, estaban basadas en las más arraigadas aspiraciones obreras y populares, sobre las que los comunistas habían logrado hacer conciencia”.²⁸³

En todo caso, el signo distintivo del Peronismo fue la alianza del gobierno con la clase obrera, lo cual tuvo dos implicaciones, relacionadas entre sí. Por un lado, precipitó rápidamente el reconocimiento de un amplio conjunto de derechos sociales, especialmente de carácter laboral. Por otra parte, le dio al régimen la base social que necesitaba con el fin de adquirir un margen de autonomía y soberanía en el escenario internacional para impulsar un modelo de desarrollo nacionalista.

El de Juan Domingo Perón no fue el primer gobierno nacional popular en Argentina. Antes hubo otros. Por ejemplo, el de Hipólito Yrigoyen, quien a principios de los años 20 del siglo XX nacionalizó la actividad industrial petrolera y creó la empresa pública Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Sin embargo, el de Perón fue el más significativo porque alrededor suyo se construyó un régimen político que incorporó a las clases subalternas y, sobre todo, que reconoció los primeros derechos sociales argentinos.

4.9 Bolivia: la Revolución de 1952

Las luchas de las comunidades indígenas tradicionales y de las primeras organizaciones obreras bolivianas toparon con el muro infranqueable del Estado oligárquico, el cual, sin embargo, entró en crisis después de la derrota de la guerra del Chaco (1932-1935).

La guerra tuvo como efecto la consolidación de la conciencia social y de la convicción nacionalista. La convergencia de todos los grupos étnicos y sociales en la guerra produjo una visión crítica compartida.

²⁸³ Iscaro, Rubens, Curso de Educación Sindical. Libro Segundo, Buenos Aires, Editorial Fundamentos, 1964, p. 65.

Por un lado, una “generación de jóvenes oficiales, portadores del sentimiento de frustración y de la misión reivindicadora de las víctimas de la guerra, ingresó en la política” con la expectativa de “devolver a Bolivia su soberanía económica”.²⁸⁴ Por otra parte, al término de la guerra llega a su fin el sistema tradicional de partidos oligárquico-liberales y emergen “nuevos partidos populares y de izquierda” entre los años 30 y 40, tales como el Partido Obrero Revolucionario, el Partido de Izquierda Revolucionaria y el Movimiento Nacionalista Revolucionario. El soporte de las nuevas fuerzas fueron las asociaciones de excombatientes y los nacientes sindicatos obreros y campesinos.

A fines de los años 30, con el gobierno del Coronel David Toro, se nacionalizó la compañía Standard Oil, acusada de entregar petróleo al enemigo durante la guerra, se creó el Ministerio del Trabajo y se decretó la sindicalización obligatoria.

Aún esas reformas tan limitadas fueron vistas como una amenaza por la oligarquía minera-terrateniente, que forma un frente común a través de los viejos partidos liberales y conservadores para recuperar el gobierno.

En 1942 se celebra el Primer Congreso de Indígenas de Habla Quechua, con al auspicio de la Confederación Sindical de Trabajadores de Bolivia y de algunas federaciones universitarias. Entre sus principales demandas está la abolición del pongueaje (una forma de trabajo gratuito que realizaban los indígenas en favor de los terratenientes) y la restitución de las tierras comunales. En 1943 se celebra el Segundo Congreso de Indígenas de Habla Quechua. (Y en 1945 se hace el Primer Congreso Nacional Indígena).

En 1943 Gualberto Villarroel da un golpe y establece un cogobierno RADEPA-MNR, que alienta la organización obrera, campesina y popular. El Primer Congreso

²⁸⁴ Rivera Cusicanqui, Silvia, Op. cit., p. 112.

Nacional Indígena se realiza en 1945, “en la sede del gobierno y en presencia de las más altas autoridades del Estado”.²⁸⁵ La presencia del Presidente en una reunión indígena altera a la oligarquía, que termina induciendo a las clases medias urbanas a deponer al mandatario en 1946.

Estos hechos, a su vez, provocan sublevaciones populares por todo el territorio nacional con liderazgos y formas muy diversas, lo cual no impide la restauración de los gobiernos oligárquicos en el sexenio 1946-1952. Entre 1947 y 1949 se desarrollan distintos focos de rebelión indígena y obrera, que son reprimidos por igual.

Finalmente, ocurre la insurrección del 9 de abril de 1952, uno de los acontecimientos más relevantes de la historia de Bolivia, que permitió el principio del fin del periodo de exclusiones, servidumbre y racismo institucionalizado e inauguró la etapa de la democratización del país; aunque no pudo erradicar por completo ciertas líneas de continuidad poscolonial, en especial negativas para los pueblos originarios.

Según Zavaleta Mercado²⁸⁶, para la revolución del 52 hubo necesidad de dos condiciones: primero, la destrucción del aparato represivo del Estado oligárquico y, segundo, la participación del pueblo: indígenas y campesinos, artesanos, sectores populares, estudiantes, quienes alrededor de la combatividad de la clase obrera (indígena), configuraron el carácter de una auténtica revolución democrático-burguesa.

La Revolución de 1952 acelera la conformación de un Estado capitalista a pesar del escaso desarrollo de una burguesía local. A este proceso le dan contenido las organizaciones de los mineros, las tradicionales comunidades indígenas, el campesinado y sectores de la pequeña burguesía urbana.

²⁸⁵ Rivera Cusicanqui, Silvia, Op. cit., p. 119

²⁸⁶ Zavaleta Mercado, René, Clases sociales y conocimiento, Bolivia, Editorial Los Amigos del Libro, 1988, pp. 67-68.

Sucedo la revolución nacional de 1952 como respuesta al golpe de Estado promovido por la oligarquía minera contra el gobierno legítimamente electo de Víctor Paz Estenssoro.

Más de 500 personas murieron en un enfrentamiento que abriría el camino para la instauración de un gobierno provisional, cuyo mando estaría conformado por el dirigente del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) Hernán Siles Suazo, y el líder sindical más importante de ese momento, el minero Juan Lechín Oquendo.

Ambos fueron “literalmente instalados en el Palacio Quemado por las masas a la espera del retorno al país de quien consideraban su legítimo presidente, Víctor Paz Estenssoro”, quien asumiría la jefatura de Estado el 16 de abril de 1952 hasta 1956.

Uno de los grandes logros de este proceso lo constituyó la derrota y disolución del ejército. No obstante, más adelante se registrarían otros hechos de gran importancia como la aprobación del sufragio universal para las mujeres, los analfabetos y los indígenas, anteriormente prohibido.

Además, destaca la nacionalización de las minas, principalmente las de estaño, y el desarrollo de las actividades petroleras en las regiones del Oriente y Sur. Algo que, dice Borón, contribuiría a “afianzar la soberanía nacional sobre los recursos naturales del país y construir caminos que permitieran unir el Occidente del altiplano con los llanos orientales”²⁸⁷.

El 4 de noviembre de 1964, esta Revolución fue derrotada con el golpe de Estado de René Barrientos Ortuño, quien inaugura el periodo de gobiernos militares (1964-1982) y que como presidente de Bolivia orquestaría, junto con la CIA y el Pentágono, la cacería y posterior asesinato del Ché en Bolivia.

²⁸⁷ Borón, Atilio, Estado, capitalismo y democracia en América Latina. Editorial CLACSO Argentina, 2003.

Las reformas de la Revolución de 1952 ocasionaron trascendentes cambios sociales, económicos y políticos en el país. Los aspectos más distintivos de este proceso son: 1) en lo nacional, se buscó fundar un Estado-nación, mestizo y homogéneo; 2) en lo agrario, la reforma de 1953 y los programas de “colonización”; 3) en lo educativo, la multiplicación de escuelas rurales; y 4) en lo político, el voto universal y la creación de los “sindicatos campesinos”.

En la región occidental o andina del país, a partir de la revolución de 1952, los Indígenas excluidos y discriminados empezaron tibiamente a ser tomados en la cuenta por el Estado, aunque bajo la denominación de “campesinos”, ya que no se reconoció legalmente su condición de pueblo indígena, y mucho menos sus identidades culturales. Esta política de discriminación recién se intentó resolver en la última década del siglo XX. Pero el aspecto propiamente indígena de las comunidades, en su amplitud cultural, lingüística y tradicional sólo sería reconocida hasta la Constitución de 2009.

A pesar de su breve duración histórica, el nuevo régimen nacional-popular, tuvo la capacidad de impulsar la nacionalización de las minas, una reforma agraria, la ampliación del sistema educativo, la universalización de la ciudadanía política y social y la organización de los sindicatos. El alcance en términos de desarrollo económico no fue tan fuerte y duradero como en el caso mexicano. Pero llama la atención la denominación de la fuerza política que dirige este proceso: Movimiento Nacionalista Revolucionario, muy parecida a la del Partido Nacional Revolucionario que surge después de la Revolución Mexicana, lo cual confirma la coincidencia ideológica de ambos procesos. Sin embargo, es importante subrayar las diferencias en los procesos. El MNR surge antes de la Revolución de 1952, es más, llega al gobierno por la vía electoral desde los años 40 y no se convierte en un partido de Estado. Pero por otra parte, la destrucción del viejo régimen liberal oligárquico en México es mucha más profunda y definitiva.

En todo caso, lo que interesa subrayar de la Revolución de 1952 es la incorporación de las clases y grupos subalternos (mineros, campesinos indígenas, obreros agrícolas, estudiantes) al nuevo régimen, junto con el reconocimiento general de derechos sociales, asociado a una política económica nacionalista.

Al hablar de los cambios políticos que ocurren en México, Argentina y Bolivia es interesante el dato histórico que hace notar Félix Lasheras: “Durante la década de los cincuenta existían en América Latina al menos ocho partidos que a pesar de sus importantes diferencias podían ser encuadrados dentro de la corriente nacional-popular: el APRA en Perú, AD en Venezuela, el PRD (en proceso de formación) en República Dominicana, el PLN (aunque este adquiere los rasgos desarrollistas y en propiedad resulta difícil enmarcarlo como partido nacional-popular) en Costa Rica, el MNR en Bolivia, el PRI en México, el PTB en Brasil y el peronismo en Argentina.”²⁸⁸

En efecto, en los años 50 en México, Argentina y Bolivia tenemos tres ejemplos típicos de regímenes nacional-populares. Podrán destacarse sus rasgos caudillistas e incluso autoritarios en diversos estudios. Sin embargo, para los efectos de este trabajo lo que interesa resaltar son tres cosas comunes a los tres casos: 1) la incorporación de las clases subalternas, aunque de forma subordinada, a las coaliciones gobernantes; 2) el impulso de proyectos de desarrollo nacionalista apoyados en el rescate de sus recursos naturales; y, sobre todo: 3) el primer reconocimiento general de derechos sociales, especialmente de las clases obrera y campesina, así como los relacionados con la educación.

4.10 Los primeros derechos sociales en América Latina: educación, trabajo, tierra y recursos naturales

²⁸⁸ Lasheras San Martín, Félix, América Latina y la Socialdemocracia. La Viabilidad de un Proyecto, Tesis que presenta para obtener el Grado de Doctor en Estudios Latinoamericanos, 1992, P 75.

A diferencia del proceso europeo de conformación del Estado de bienestar, centrado en los derechos de los trabajadores asalariados, en América Latina los derechos sociales van a abordar una agenda más amplia, derivada de la realidad heterogénea propia de la región y de la historia latinoamericana.

La conformación del Estado social en América Latina tiene como ejes fundamentales iniciales:

- a) el problema de la explotación colectiva de la tierra;
- b) el rescate de los recursos naturales para provecho de la nación;
- c) el acceso gratuito a la educación pública
- d) los derechos de los trabajadores

En otras palabras: reforma agraria para la dotación de tierra a comunidades campesinas con raíces indígenas; nacionalizaciones de recursos naturales que se encuentran en manos de compañías extranjeras y gratuidad en el acceso a la educación pública, además de los derechos laborales, conforman la parte central de la primera agenda latinoamericana de derechos sociales. A estos se agregarán los sistemas de seguridad social vinculados al trabajo y los servicios públicos de salud.

En México tendrá el peso principal la agenda de los derechos agrarios en la etapa nacional popular, y a medida que se da el proceso de urbanización irá tomando fuerza la agenda laboral. En Argentina, en sentido diverso, la agenda principal será desde un principio la agenda obrera. Y en Bolivia, a semejanza de México, pero con una más larga duración, será la agenda campesina indígena.

4.11 México

La reivindicación social más importante en el México de principios de siglo es la tierra. Las comunidades campesino-indígenas exigen la restitución de la tierra, especialmente en el sur del país. Esta es la demanda que levanta las luchas

sociales más recurrentes antes de la Revolución de 1910-17. En medio del proceso revolucionario se emitió la Ley del 6 de enero de 1915. Y luego se plasmó el derecho a la dotación de tierras para las comunidades en la Constitución de 1917. Todos los gobiernos emanados de la Revolución realizan acciones de reparto de tierras, pero el momento cumbre, cuando se beneficia al mayor número de campesinos es en el período de gobierno del presidente Lázaro Cárdenas.

Aunque la clase obrera no muestra aún un gran desarrollo, y el país sigue siendo eminentemente rural, desde fines del siglo XIX y principios del XX, ya hay organización y activismo de diversos núcleos. Antes de la Revolución ocurren las icónicas huelgas de Cananea y Río Blanco y en la Revolución aparece como un importante actor la Casa del Obrero Mundial. Esta establece una alianza con el grupo de Álvaro Obregón. En la Constitución quedan plasmados con mucha claridad los primeros derechos reconocidos a la clase trabajadora.

Con la Revolución Mexicana las clases y grupos subalternos conquistan como primeros derechos sociales: la educación pública básica laica y gratuita; el dominio y disfrute de los recursos naturales del subsuelo por la nación, la propiedad social de la tierra, el derecho de los pueblos y comunidades a la dotación de tierra; jornada máxima de ocho horas, prohibición del trabajo infantil, día de descanso semanal obligatorio, salario mínimo, salario igual para trabajo igual, pago del salario en dinero efectivo y no en especie, derecho de tiempos de lactancia para madres trabajadoras, pago de horas extras de trabajo, indemnización por despido injustificado, prohibición de trabajos inhumanos, prohibición de tiendas de raya, irrenunciabilidad de los derechos, patrimonio familiar inembargable y seguros contra accidentes de trabajo, invalidez y vejez.

En la agenda de los primeros derechos sociales conquistados en México sobresalen cuatro grandes temas: educación básica pública, laica y gratuita; reparto de tierras para las comunidades; nacionalización de los recursos naturales, especialmente los del subsuelo y derechos de la clase trabajadora.

4.12 Argentina

Hacia los años 40 del siglo XX el movimiento obrero argentino vive un ascenso en su lucha. El viejo movimiento de obreros calificados, hijos de migrantes europeos, formados en las ideas socialistas y anarquistas se amplía con los procesos de industrialización que atraen a trabajadores no calificados que provienen del campo.

Esta nueva oleada influyó de forma determinante en la reorganización del poder político argentino y posiciona con fuerza al General Juan Domingo Perón, entonces ministro del Trabajo en el régimen militar de 1943. La relación entre el ministro del Trabajo y el pujante movimiento obrero abre la coyuntura para el reconocimiento de un conjunto amplio de derechos sociales de los trabajadores.

La nueva normatividad, sancionada el 27 de noviembre de 1943, y conquistada con la lucha del movimiento obrero, incorpora importantes derechos, que ya se venían reclamando desde hacía ya décadas.

“La lista de decretos-leyes, dictados por el Poder Ejecutivo entre fines de 1943 y principios de 1946 sirve para darse una idea de la transformación laboral-social producida en el país”²⁸⁹, y es sumamente interesante:

- Creación de la Secretaría del Trabajo.
- Decreto de jubilaciones.
- Creación de los tribunales del trabajo.
- Decreto de asociaciones profesionales.
- Estatuto del peón rural.
- Regulación del aprendizaje profesional de los menores.
- Prevención de accidentes laborales.

²⁸⁹ Ciria, Alberto, Op. Cit, p. 44.

- Mejoras al servicio doméstico.
- Vacaciones pagadas.
- Generalización de las indemnizaciones por despido.
- Aumento general de salarios.
- Aguinaldo.
- Obras sociales.
- Estabilidad en determinadas ocupaciones.
- Sanciones para quienes obstruyan la labor de la Secretaría.
- Decreto de congelamiento de alquileres, que no sólo beneficia a los obreros.²⁹⁰
- Salario mínimo.
- Prestaciones de alimentación, vivienda y trabajo para los trabajadores rurales.
- Establecimiento del seguro social obligatorio.
- Vacaciones anuales pagadas para todos los trabajadores.
- Indemnización por accidentes laborales.
- Jornada de trabajo de ocho horas.

“A partir de la justicia social como postulado fundamental, en la concreción y ampliación de muchas demandas obreras postergadas desde tiempo atrás, Perón se transforma en el líder de las masas trabajadoras que lo siguen: es para ellas, el ‘Primer trabajador’”.²⁹¹

Es importante advertir como el reconocimiento jurídico de los derechos sociales comienza a partir de decretos del Poder Ejecutivo, no a partir de las Leyes aprobadas por el Congreso o de una Constitución surgida de un Constituyente. Y estos decretos están motivados por la presión del movimiento obrero y la influencia de Juan Domingo Perón desde la Secretaría del Trabajo, aún antes de llegar a la

²⁹⁰ Ciria, Alberto, Op. Cit, pp. 44-45.

²⁹¹ Ciria, Alberto, Op. Cit., p. 44.

Presidencia. Aquí encontramos otro aspecto de la hipótesis de este trabajo: la transformación de políticas sociales en derechos sociales.

Más allá de los derechos relacionados con el trabajo, en la Constitución de 1949 se establecen también preceptos para la protección social de la familia, así como para la nacionalización de los energéticos y los servicios estratégicos. Adicionalmente, ese mismo año, el presidente Perón decreta la derogación de los aranceles universitarios, abriendo paso así a la gratuidad de la educación pública superior.

En la agenda de los primeros derechos sociales argentinos tienen un acento central los derechos laborales, y junto con ellos, los derechos de familia y los derechos derivados de la nacionalización de las actividades económicas estratégicas.

4.13 Bolivia

Las luchas sociales de campesinos indígenas, mineros y otros sectores populares tiene un momento de quiebre a partir de la guerra del Chaco (1932-1935). Por ello, aún antes de la Revolución de 1952, a fines de los años 30, se nacionalizó la compañía Standard Oil, se creó el Ministerio del Trabajo y se decretó la sindicalización obligatoria.

Después de 1952 vienen varias trascendentes transformaciones, como la disolución del ejército, el sufragio universal, que beneficia a mujeres, analfabetos e indígenas, la nacionalización de las minas, principalmente las de estaño, y el desarrollo de las actividades petroleras en las regiones del Oriente y Sur.

El gobierno surgido de la Revolución de 1952 emite, entre otros, los siguientes Decretos y Reformas:

- Decreto Supremo No. 3128 del 21 de julio de 1952, para otorgar el voto a indígenas, campesinos y mujeres, estableciendo así por vez primera el sufragio universal.
- Decreto de Reforma Agraria, a partir de la cual se redistribuye la tierra, se elimina el pongueaje (trabajo gratuito obligatorio de los indígenas en favor del hacendado y su familia).
- Reformas para entregar al Estado el control sobre los recursos naturales.
- Decreto de nacionalización de las minas. Las minas de las tres principales empresas mineras (Patiño, Hochschild y Aramayo) son nacionalizadas, dándose así la primera gran reforma económica de esta etapa.
- Reducción del Ejército y del aparato de seguridad.
- Reformas educativas. En 1953 el gobierno creó la Comisión Nacional de Reforma Educativa que en 120 días presentó su propuesta. En 1995 se promulgó el Código de la Educación Boliviana, mismo que dividió el sistema educativo en un ámbito urbano y en un ámbito rural, a cargo del Ministerio de Asuntos Campesinos.
- Reforma Indigenista. El indígena estaba excluido de la vida civil y se incorporó, adaptándolo a modelos occidentales de integración social.

Las reformas de la Revolución de 1952 ocasionaron trascendentes cambios sociales, económicos y políticos como la reforma agraria, los programas de “colonización”; la multiplicación de escuelas rurales; el voto universal y la creación de los “sindicatos campesinos”.

La agenda de los primeros derechos sociales en Bolivia está marcada por los siguientes temas: nacionalización de recursos naturales del subsuelo, reforma agraria para el reparto de tierras, ampliación del acceso a la educación, sindicalización obrera y campesina y acceso de grupos subalternos como las mujeres y los indígenas a los derechos políticos.

Finalmente, vale la pena revisar el esquema de la etapa histórica de sustitución de importaciones (que equivale al período que aquí llamamos nacional-popular) en los

Modelos de políticas sociales latinoamericanas que elabora Fernando Filgueiras,²⁹² que se caracteriza por la siguiente composición temática:

- Seguridad y asistencia social
- Derechos y regulaciones laborales
- Salud
- Educación

Como podemos observar, aquí no aparece el tema agrario, tan presente en los procesos de México y Bolivia, en cambio sí se mencionan la Seguridad social y la Salud, que en la etapa temprana de los procesos que analizamos aún no emergen con fuerza.

En los países latinoamericanos que vivieron intensamente el fenómeno nacional popular aparece con fuerza la lucha social y política por el derecho a la tierra, el derecho al trabajo, el derecho a la educación y el derecho al disfrute de los recursos naturales.

4.14 El nacimiento del constitucionalismo social latinoamericano. La Constitución mexicana de 1917

El Congreso Constituyente de 1917, derivado de la Revolución Mexicana, dio a luz una nueva era del constitucionalismo, la de los derechos sociales. Hasta antes de ese momento, las doctrinas jurídicas rechazaban tajantemente la incorporación de derechos colectivos a la Constitución. Para los juristas, una Constitución sólo podía tener dos partes: la parte orgánica, dedicada a establecer las instituciones del Estado y la parte dogmática, destinada a instituir los derechos individuales. La incorporación de derechos sociales en la Constitución de 1917 es un hito mundial.

²⁹² Filgueira, Fernando, "Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas", en Cecchini, Simone, Filgueira, Fernando, Martínez, Rodrigo y Rossel, Cecilia, Instrumentos de protección social, Santiago, CEPAL, 2015, pp. 66.

Es la primera en todo el planeta en reconocerlos. Por eso decimos que hay varios significados profundos en este acontecimiento.

Es un grupo de revolucionarios, compuesto por oficiales de ejércitos campesinos, intelectuales, periodistas, obreros y luchadores sociales, el que realiza la más grande innovación jurídica que se ha vivido en la historia del Derecho Constitucional. Los revolucionarios mexicanos se convierten en pioneros del Derecho Social Constitucional, en transformadores del Derecho, en juristas de nuevo tipo, de facto (sin proponérselo). No es obra de juristas doctos ni legisladores profesionales, sino de representantes de un pueblo en plena efervescencia revolucionaria.

Después de la de 1917, vendrán otras constituciones sociales, como la Declaración de los Derechos de los Pueblos de Rusia en noviembre de 1917, la Constitución Alemana de Weimar en 1919, la Constitución de la República Española en 1931 y más tarde las constituciones sociales de la segunda posguerra mundial en Europa y en otras regiones del mundo. Entre estas últimas debe contemplarse también a la Constitución Peronista de 1949 en Argentina. (La Declaración de los Derechos Humanos va a recoger los derechos sociales en 1948. Y en los años sesenta del siglo pasado se firmará el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Pero hay algo más que subrayar: el reconocimiento constitucional de los derechos sociales surge en el Sur, no se origina en Europa, en la metrópoli, en el Norte, sino en el Sur, en América Latina, en la periferia. La Constitución de 1917 simboliza el nacimiento del constitucionalismo social en México, en América Latina y en el mundo entero.

Asimismo, el reconocimiento de nuevos derechos constitucionales, los derechos sociales, no es un acto que proviene de la esfera gubernamental, no es una decisión de las élites políticas, no es resultado de la voluntad del principal Jefe revolucionario mexicano del momento (Venustiano Carranza), no se desprende de los órganos

tradicionales del Estado. Es una conquista que viene de abajo, es una construcción de las clases subalternas, del campesinado insurgente principalmente. Subrayo nuevamente: es una conquista y es una construcción que viene de abajo.

Aún más: cuando en la Constitución de 1917 se plasma el derecho colectivo a la tierra y la potestad estatal para la afectación de latifundios, ya varios dirigentes revolucionarios habían comenzado el reparto de tierras (Lucio Blanco) y otros (Francisco Villa) habían desplegado la construcción masiva de escuelas públicas primarias.

En el imaginario social ya estaban el reparto agrario y la restitución de las tierras para las comunidades aún antes de la Constitución de 1917. El tema ya estaba planteado en documentos, proclamas y programas revolucionarios como el Plan de Ayala de Emiliano Zapata. En otras palabras, antes de que la explotación colectiva de la tierra fuera reconocida como un derecho, para los campesinos mexicanos ya era un derecho, ya lo consideraban un derecho. Ya se había dado el proceso de apropiación social y cultural del que hablamos en la parte donde abordamos la construcción de los derechos sociales.

A diferencia de Europa, el tema de la tierra en México y gran parte de América Latina no se centra en la propiedad individual. El vínculo colectivo con la tierra es muy poderoso. Aquí es un tema social, por lo tanto, un derecho social.

Además, la lucha por la tierra se relaciona también con la llamada desconexión, pues varios de los grandes latifundistas son personas con nacionalidad de alguna potencia extranjera.

Y finalmente, los nuevos preceptos no son simples enunciados generales, son verdaderas leyes reglamentarias enteras metidas en el texto constitucional, que señalan detalladamente el cómo e incluso desglosan numerosos derechos sociales específicos en cada gran rubro.

Es el debate del artículo 3º del nuevo ordenamiento, sobre educación, el que permite sacar a flote la nueva visión social en el Constituyente de 1917. Del derecho inicial a la libertad de educación se da un giro para pasar al derecho a la educación básica, pública, laica, obligatoria y gratuita.

Una vez ganada la votación del derecho a la educación, vienen otros dos debates sociales fundamentales. Uno es sobre el derecho a la propiedad social de la tierra. Otra gran discusión es la del artículo 123, sobre un amplio conjunto de derechos de los trabajadores.

La nueva Constitución se acompaña, además, de preceptos económicos que dan un sentido social y anticolonialista al tema crucial de la propiedad, como la propiedad originaria de la nación sobre tierras y aguas y el dominio directo de la nación sobre los recursos naturales del subsuelo, lo cual será parte de la base material que permitirá la concreción de los nuevos derechos sociales. Es importante señalar que la transición hacia el ejercicio pleno de estos derechos es desigual y prolongada. Durante años, algunos apartados son más enunciativos que efectivos.

Veamos ahora algunos de los textos fundamentales de la Constitución de 1917 :

El texto original del artículo 3º es muy breve, pero contundente. Establece la obligatoriedad, la laicidad, la gratuidad y el carácter público de la educación primaria.

“Art 3.- La enseñanza es libre; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares.

Ninguna corporación religiosa, ni ministro de algún culto, podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia oficial.

En los establecimientos oficiales se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria”.

La gratuidad y obligatoriedad de la educación se limitaban a la educación primaria. Pero era ya un derecho social. Es interesante destacar que la laicidad se extendía a todos los niveles y tipos educativos, incluidos los de la enseñanza privada.

El artículo 27, por su parte, comprende un detallado desarrollo de los temas de soberanía nacional sobre la tierra y los recursos naturales y, por otra parte, sobre la explotación colectiva de la tierra. Para empezar, debe destacarse el hecho de que la propiedad privada no es un derecho original, natural o humano. Es un derecho derivado que convive con otras dos formas de propiedad derivada -la propiedad social y la propiedad pública-, y que se reconoce sólo por decisión de la nación. Veamos algunos fragmentos relevantes (los subrayados son míos).

“Art. 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originalmente a la Nación, la cual, ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Esta no podrá ser expropiada sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que le sean indispensables; para el

fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.”

En los párrafos anteriores queda establecida la propiedad originaria de la nación y ya se asoma la facultad para afectar latifundios y repartir la tierra, para -subrayo- hacer una distribución más equitativa de la riqueza. Pero más adelante se precisa el derecho de pueblos y comunidades a la dotación de tierras y aguas, independientemente de la pequeña propiedad, considerando la adquisición de tierras para realizar dicha dotación como de utilidad pública, lo cual permite la expropiación del suelo en la extensión que sea necesaria para conseguir dicho fin.

“Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomando las de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad.

Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 06 enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considera de utilidad pública”.

Más adelante, el artículo 27 vuelve a los temas del dominio de la nación sobre las riquezas naturales del subsuelo, entre las que se incluye el petróleo y todos los hidrocarburos:

“Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan, metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando

su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional: las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos inferiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados: las de las Corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considera como parte integrante de la propiedad privada que atraviese; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de qué se trata, y se cumplan con los requisitos que prevengan las leyes.”

Destaca aquí no sólo el dominio de la nación sobre las riquezas del subsuelo y las aguas, sino el carácter inalienable e imprescriptible de dicho dominio, como una especie de candado de protección contra las previsible presiones de los poderes económicos, fundamentalmente extranjeros.

Por la importancia que tiene para mostrar la profundidad, la minuciosidad, los requisitos y los límites de los preceptos sobre la propiedad, la tierra y los recursos naturales, expongo aquí otros fragmentos del artículo 27:

Sobre la “capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación”, dicho precepto establece lo siguiente en su fracción I: “Los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales de la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes”.

La misma fracción impone otra restricción, más fuerte, para los extranjeros: “En una faja de 100 km a lo largo de las fronteras y de 50 en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y agua”. Tal prohibición tiene fundamentos históricos de soberanía nacional, pero también de seguridad nacional.

Por otro lado, se advierte la inercia del liberalismo revolucionario del siglo XIX al restringirse la propiedad de la iglesia sobre la tierra en la fracción II del mismo artículo: “Las asociaciones religiosas denominadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos; los que tuvieren actualmente, por sí o por interpósita persona entrarán al dominio de la Nación”. Además, se estableció lo siguiente: “Los templos que en lo sucesivo se destinaren para el culto público, serán propiedad de la Nación”.

En su fracción VI, el artículo 27 señala lo siguiente: “Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en

común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o se les haya restituido o restituyeren, conforme a la ley de 6 de enero de 1915; entre tanto la ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras” (subrayado mío).

En otras palabras, el artículo 27 reconoce a los pueblos y comunidades indígenas el derecho de disfrutar colectivamente de sus tierras, incluso como comunidades de hecho.

En relación con la expropiación de la propiedad privada, el 27 constitucional establece: “Las leyes de la federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones determinarán los casos en que sea de utilidad pública, la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa, hará la declaración correspondiente”.

El artículo 27 reconoce, repara y restituye derechos de las comunidades indígenas campesinas despojadas de sus tierras durante los períodos liberal y liberal-oligárquico: “Se declaran nulas todas las diligencias, disposiciones, resoluciones y operaciones de deslinde, concesión, composición, sentencia, transacción, enajenación o remate que hayan privado total o parcialmente de sus tierras, bosques y aguas, a los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que existan todavía, desde la ley de 25 de junio de 1856; y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y produzcan iguales efectos. En consecuencia, todas las tierras, bosques y aguas de que hayan sido privadas las corporaciones referidas, serán restituidas a estas con arreglo al Decreto de 6 de enero de 1915, que continuarán en vigor como ley constitucional”.

En ese mismo sentido, se refuerza el precepto restitutorio de esta forma administrativa: “Todas las leyes de restitución que por virtud de este precepto se decreten, serán de inmediata ejecución por la autoridad administrativa. Sólo los miembros de la comunidad tendrán derecho a los terrenos de repartimiento y serán

inalienables los derechos sobre los mismos terrenos mientras permanezcan indivisos, así como los de propiedad, cuando haya hecho el fraccionamiento”. Y se agrega al final lo siguiente: “Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los Gobiernos anteriores desde el año 1876, que hayan traído como consecuencia al acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se le faculta al Ejecutivo de la Unión, para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público”.

Finalmente, vale la pena advertir la presencia de una norma que por lo general aparece en el campo del derecho civil (privado) y aquí se enmarca en el derecho agrario (social), relativa al patrimonio familiar, ubicada en el inciso f) de la última parte del artículo 27: “Las leyes locales organizarán el patrimonio de la familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable, no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno”. Este precepto sobre patrimonio familiar volverá a aparecer en el artículo 123, sobre derecho al trabajo (derecho social).

Pasemos ahora al tercer artículo emblemático de la nueva Constitución, el 123, que establece un conjunto amplio de derechos sociales específicos de los trabajadores. Vale la pena recordar que en la anterior Constitución, de 1857, apenas se mencionaba un vago derecho a la libertad de elegir profesión y trabajo.

El artículo 123 contiene la jornada de ocho horas, la prohibición del trabajo infantil, los períodos de lactancia, el descanso obligatorio, el derecho de asociación y de huelga, el pago de horas extras, el salario mínimo, el pago en efectivo, las indemnizaciones por accidentes de trabajo o despido injustificado, la prohibición de condiciones inhumanas de trabajo, el patrimonio familiar inembargable, las instancias jurisdiccionales para dirimir conflictos, las cajas de ahorro como organismos de utilidad social y otros derechos.

A continuación, transcribimos los principios del artículo 123:

Fracción I (jornada de ocho horas):

“La duración de la jornada máxima será de ocho horas”.

Fracción II (jornada nocturna):

“La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas”.

Fracción III (prohibición del trabajo infantil):

“Los jóvenes mayores de doce años y menores de diez y seis, tendrán como jornada máxima la de seis horas. El trabajo de los niños menores de doce años no podrá ser objeto de contrato”.

Fracción IV (descanso semanal obligatorio):

“Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el operario de un día de descanso, cuando menos”.

Fracción V (período de lactancia):

“Las mujeres, durante los tres meses anteriores al parto, no desempeñarán trabajos físicos que exijan esfuerzo material considerable. En el mes siguiente al parto disfrutarán forzosamente de descanso, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por su contrato. En el período de la lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos”.

Fracción VI (salario mínimo):

“El salario mínimo que deberá disfrutar el trabajador será el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región, para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia”.

Fracción VII (salario igual para trabajo igual):

“Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad”.

Fracción VIII (salario mínimo inembargable):

“El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento”.

Fracción IX (comisiones de salario mínimo y reparto de utilidades):

“La fijación del tipo de salario mínimo y de la participación en las utilidades a que se refiere la fracción VI, se hará por comisiones especiales que se formarán en cada Municipio, subordinadas a la Junta Central de Conciliación, que se establecerá en cada Estado”.

Fracción X (pago en efectivo):

“El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda substituir la moneda”.

Fracción XI (horas extras):

“Cuando por circunstancias extraordinarias deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente, un ciento por ciento más de lo fijado para las horas normales”.

Fracción XII (derecho a la vivienda):

“En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas”.

Fracción XIII (prohibición de bebidas embriagantes):

“Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juego de azar”.

Fracción XIV (indemnización por accidente de trabajo):

“Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patronos deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar...”

Fracción XV (higiene y salubridad):

“El patrono estará obligado a observar en la instalación de sus establecimientos, los preceptos legales sobre higiene y salubridad, y adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo...”

Fracción XVI (derecho de asociación):

“Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.”.

Fracción XVII (derecho de huelga):

“Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos, las huelgas y los paros”.

Fracción XX (arbitraje tripartita):

“Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del Gobierno”.

Fracción XXII (indemnización por despido injustificado):

“El patrono que despidiera a un obrero sin causa justificada, o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario.”

Fracción XXIV (protección de la familia ante deudas del trabajador):

“De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, sólo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni

serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes”.

Fracción XXV (gratuidad de las bolsas de trabajo):

“El servicio para la colocación de los trabajadores, será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas del trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular”.

Fracción XXVI (protección anticolonialista del trabajador mexicano):

“Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir...”

Fracción XXVII (prohibición de tiendas de raya):

Se establece la nulidad de las condiciones que estipulen una jornada inhumana, un salario que no sea remunerador, un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal, obligación a adquirir artículos en tiendas determinadas, retención salarios en concepto de multa, renuncia del obrero a las indemnizaciones a las que tenga derecho.

Fracción XXVIII (patrimonio familiar):

“Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos...”.

Fracción XXIX (cajas de seguros populares):

“Se consideran de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos...”.

Fracción XXX (cooperativas de vivienda):

“...serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad, por los trabajadores en plazos determinados.”

4.15 La Constitución argentina de 1949

En Argentina no ocurre una Revolución como la mexicana, con su intensidad, sus ejércitos campesinos y su capacidad destructora de las estructuras del viejo régimen. Sin embargo, en las primeras décadas del siglo XX, emergen diversos movimientos, universitarios, por ejemplo, pero, sobre todo, obreros. Estos movimientos convergen en el más importante fenómeno popular de Argentina: el peronismo. Al calor de este movimiento, y durante la Presidencia de Juan Domingo Perón, se reforma la Carta Magna para dar lugar a la Constitución de 1949.

Se introducen a la Constitución reformas que buscan adecuar expresamente el máximo ordenamiento jurídico a las corrientes del constitucionalismo social: “...las enmiendas incorporaron extensos enunciados de derechos especiales: del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura (sin incluir el ‘derecho de huelga’, como lo ponía de manifiesto la oposición), complementarios de los del hombre y el ciudadano de tradición francesa; subrayaron la ‘función social’ de la propiedad, con raíces en las encíclicas papales, y el carácter de bienes públicos de las fuentes naturales de energía, ya mencionado en la Constitución mexicana de 1917 en su artículo 27”.²⁹³

²⁹³ Filgueira, Fernando, Op. Cit., p. 142.

De dichas reformas se desprende el reconocimiento de los derechos al trabajo, la educación, la cultura, la familia y la vejez digna; los límites sociales a la propiedad privada y, algo muy importante, “el carácter de bienes públicos de las fuentes naturales de energía”. En otras palabras, se incluyen derechos sociales y bases materiales para hacer posible su cumplimiento y ejercicio.

Carlos Miguel Herrera resume ese proceso argentino de la siguiente manera: “La Constitución de 1949 expresaba lo que hemos llamado en otro lugar el dispositivo del constitucionalismo social, que había sido inaugurado por la ya citada Constitución Mexicana de 1917, aunque se desplegaba ahora en un contexto de integración social, de base universalista, que ganaba los procesos de la posguerra. Dicho dispositivo jurídico-político consistía en una tríada normativa, cuyos vértices estaban formados, respectivamente, por la proclamación de un principio material de igualdad, por el reconocimiento de un conjunto de derechos sociales (de los trabajadores ante todo), y por la afirmación del carácter relativo del derecho de propiedad privada, que permitía la intervención estatal en materia económica, a través de un conjunto de institutos específicos como la nacionalización, la reforma agraria, la planificación e incluso, en algunas constituciones, la socialización”.²⁹⁴

El análisis de Herrera es certero, da cuenta de las tendencias del constitucionalismo social latinoamericano de las que hemos hablado: derechos de los trabajadores, reforma agraria, límites a la propiedad privada y nacionalizaciones de recursos naturales y fuentes de energía. Subraya los derechos sociales de los trabajadores, pues son los más relevantes del caso argentino. Y evidencia el vínculo entre los derechos sociales y “la intervención estatal en materia económica, a través de un conjunto de institutos específicos como la nacionalización”, indispensable en la comprensión de su construcción latinoamericana.

²⁹⁴ Herrera, Carlos Miguel, “En los orígenes del constitucionalismo social argentino: discursos en torno a la Constitución de 1949”, en *Historia Constitucional*, n. 15, 2014.

<http://www.historiaconstitucional.com>, págs. 391-414

En el artículo 37 de la Constitución argentina de 1949 se reconoce una variada gama de derechos sociales y en el artículo 38 están los preceptos relacionados con los límites a la propiedad privada, el desarrollo económico y la soberanía energética.

Queda perfectamente establecido el vínculo entre derechos sociales y el dominio de la nación sobre sus recursos naturales y su desarrollo (el vínculo nacional-popular). El artículo 37 trata sobre los derechos sociales, mientras que el inmediatamente consecutivo artículo 38 regula el desarrollo con una visión anticolonialista. Y el bienestar social de la población aparece como el fin perseguido en un artículo y en otro.

Llaman la atención conceptos como los siguientes: redistribución justa de la riqueza, la justicia social como fin del desarrollo, la familia como objeto y sujeto del Derecho Social y no del Derecho Privado, el derecho al bienestar, el derecho al esparcimiento, la educación pública básica gratuita, los derechos de los ancianos, la cultura como derecho social y, por supuesto, los derechos propiamente laborales de los trabajadores.

Por otra parte, son notablemente claros los derechos de propiedad inalienables e imprescriptibles de la nación sobre los recursos energéticos, las facultades nacionalizadoras y expropiatorias del Estado para salvaguardar el interés general, la naturaleza inalienable de los servicios públicos y el bienestar social como finalidad del desarrollo económico.

A continuación, ponemos a disposición del lector los textos más representativos de la Constitución argentina de 1949, con los nuevos derechos sociales reconocidos.

En el capítulo “DERECHOS DEL TRABAJADOR, DE LA ANCIANIDAD, DE LA EDUCACIÓN Y DE LA CULTURA”, se desarrolla el artículo 37 con los siguientes preceptos.

En el caso de los derechos especiales del trabajador se consigna:

Numeral 1:

“Derecho de trabajar: El trabajo es un medio indispensable para satisfacer las necesidades espirituales y materiales del individuo y de la comunidad ... de ahí que el derecho de trabajar debe ser protegido por la sociedad, considerándolo con la dignidad, que merece y proveyendo ocupación a quien la necesite”.

Se vincula el trabajo con el individuo, pero también con la comunidad. Y se pondera la dignidad que debe acompañarlo.

Numeral 2:

“Derecho a una redistribución justa: siendo la riqueza, la renta y el interés del capital frutos exclusivos del trabajo humano, la comunidad debe organizar y reactivar las fuentes de producción en forma de posibilitar y garantizar al trabajador una retribución moral y material que satisfaga sus necesidades vitales...” (cursivas mías).

Se considera a la riqueza, la renta y el capital como frutos del trabajo; el trabajo bien remunerado como una forma de redistribución de la riqueza; y la retribución del trabajador tanto en su dimensión moral (bienes intangibles) como en su dimensión material (bienes tangibles).

Numeral 3:

“Derecho a la capacitación”

Numeral 4:

“Derecho a condiciones dignas de trabajo”.

Numeral 5:

“Derecho a la preservación de la salud”.

El derecho a la salud (otro derecho social) ya se empieza a contemplar desde el derecho al trabajo.

Numeral 6:

“Derecho al bienestar: El derecho de los trabajadores al bienestar, cuya expresión mínima se concreta en la posibilidad de disponer de vivienda, indumentaria y alimentación adecuadas, de satisfacer sin angustias sus necesidades y las de su familia en forma que les permita trabajar con satisfacción, descansar libres de preocupaciones y gozar mesuradamente de expansiones espirituales y materiales...”.

Se incorpora el concepto de bienestar, y se incluyen en el mismo otros derechos sociales, como la vivienda, el vestido, el descanso, la recreación y la alimentación.

Numeral 7:

“Derecho a la seguridad social: El derecho de los individuos a ser amparados en los casos de disminución, suspensión o pérdida de su capacidad para el trabajo, promueve la obligación de la sociedad de tomar unilateralmente a su cargo las prestaciones correspondientes o de promover regímenes de ayuda mutua obligatoria...”.

Aunque con un desarrollo limitado, se incorpora ya un derecho social más: la seguridad social.

Numeral 8:

“Derecho a la protección de su familia”.

Numeral 9:

“Derecho al mejoramiento económico”.

Numeral 10:

“Derecho a la defensa de los intereses profesionales: El derecho de agremiarse libremente y de participar en otras actividades lícitas tendentes a la defensa de los intereses profesionales, constituyen atribuciones esenciales de los trabajadores, que la sociedad debe respetar y proteger, asegurando su libre ejercicio y reprimiendo todo acto que pueda dificultarlo o impedirlo”.

Se advierte que aún y cuando se garantiza el derecho de asociación, no sucede lo mismo con el derecho de huelga.

En relación con la familia, el artículo 37 de la Constitución señala:

“La familia, como núcleo primario y fundamental de la sociedad, será objeto de preferente protección por parte del Estado, el que reconoce sus derechos en lo que respecta a la constitución, defensa y cumplimiento de sus fines” (cursivas mías).

Es de llamar la atención que mucho tiempo antes de que la familia entrara de lleno al campo del Derecho Social, cuando aún era considerada en el campo del Derecho Privado, la Constitución argentina ya preveía un apartado sobre la familia en el artículo destinado a los derechos sociales, y lo hacía con una concepción de protección social de la familia por el Estado.

Veamos lo que señalan los cuatro numerales correspondientes:

Numeral 1:

“El Estado protege el matrimonio, garantiza la igualdad jurídica de los cónyuges y la patria potestad”.

Ya se habla de la igualdad de los cónyuges ante la ley, aunque se contradice con otros preceptos.

Numeral 2:

“El Estado forma a la unidad económica familiar, de conformidad con lo que una ley especial establezca”.

Numeral 3:

“El Estado garantiza el bien de familia conforme a lo que una ley especial determine”.

Numeral 4:

“La atención y asistencia de la madre y del niño gozarán de la especial y privilegiada consideración del Estado”.

En cuanto a los derechos de las personas adultas mayores, que aquí se engloban bajo el rubro “De la ancianidad”, se desarrollan los siguientes numerales:

Numeral 1:

“Derecho a la asistencia: Todo anciano tiene derecho a su protección integral, por cuenta y cargo de su familia. En caso de desamparo, corresponde al Estado proveer a dicha protección, ya sea en forma directa o por medio de los institutos y fundaciones creados, o que se crearen con este fin, sin perjuicio de la subrogación del Estado o de dichos institutos, para demandar a los familiares remisos y solventes los aportes correspondientes”.

La obligación primaria de proteger integralmente a las personas adultas mayores no se le atribuye al Estado, sino a la familia. El Estado interviene sólo en caso de desamparo.

Numeral 2:

“Derecho a la vivienda”.

Numeral 3:

“Derecho a la alimentación”.

Numeral 4:

“Derecho al vestido”.

Numeral 5:

“Derecho al cuidado de la salud física: El cuidado de la salud física de los ancianos ha de ser preocupación especialísima y permanente”.

Numeral 6:

“Derecho al cuidado de la salud moral: Debe asegurarse el libre ejercicio de las expansiones espirituales, concordadas con la moral y el culto”.

Este precepto tiene un contenido más moral que social.

Numeral 7:

“Derecho al esparcimiento”.

Numeral 8:

“Derecho al trabajo”.

Este es sin duda un derecho importante en toda etapa de la vida. Sin embargo, en este caso, el derecho más apropiado sería el de jubilación o pensión para una persona que ya ha trabajado a lo largo de su vida.

Numeral 9:

“Derecho a la tranquilidad: Gozar de tranquilidad, libre de angustias y preocupaciones, en los años últimos de existencia, es patrimonio del anciano”.

Numeral 10:

“Derecho al respeto: La ancianidad tiene derecho al respeto y consideración de sus semejantes”.

En el apartado “De la educación y la cultura”, el artículo 37 consigna el siguiente precepto general:

“La educación y la instrucción corresponden a la familia y a los establecimientos particulares y oficiales que colaboren con ella, conforme a lo que establezcan las

leyes. Para ese fin, el Estado creará escuelas de primera enseñanza, secundarias, técnico-profesionales, universidades y academias”.

Como podemos observar, este no es tan avanzado como el de la Constitución mexicana. La función educativa se asigna por igual a los establecimientos particulares y públicos y a la familia. Aunque señala la responsabilidad del Estado de crear escuelas de los diversos tipos y niveles.

En sus numerales se desarrollan los siguientes conceptos y derechos específicos:

Numeral 1:

“La enseñanza tenderá al desarrollo del vigor físico de los jóvenes, al perfeccionamiento de sus facultades intelectuales y de sus potencias sociales, a su capacitación profesional, así como a la formación del carácter y el cultivo integral de todas las virtudes personales, familiares y cívicas”.

Numeral 2:

“La enseñanza primaria elemental es obligatoria y será gratuita en las escuelas del Estado. La enseñanza primaria en las escuelas rurales tenderá a inculcar en El Niño el amor a la vida del campo, a orientarlo hacia la capacitación profesional en las faenas rurales y a formar a la mujer para las tareas domésticas campesinas. El Estado creará, con este fin, los institutos necesarios para preparar un magisterio especializado”.-

En este numeral se consigna el principio de la gratuidad de la educación pública impartida en las primarias, como en la Constitución mexicana; pero no se contempla la laicidad. Hay que reconocer, sin embargo, que ese mismo año Argentina reconoció expresamente la gratuidad de la educación pública superior, lo que sucedió en México hasta muchas décadas después. Por otro lado, el precepto

anterior toca el tema de la educación en el campo, pero reproduce en el mismo los patrones ideológicos de la desigualdad de género.

Numeral 3:

“La orientación profesional de los jóvenes”.

Numeral 4:

“El Estado encomienda a las universidades la enseñanza en el grado superior, que prepare la juventud para el cultivo de las ciencias al servicio de los fines espirituales y del engrandecimiento de la Nación y para el ejercicio de las profesiones y de las artes técnicas, en función del bien de la colectividad. Las universidades tienen el derecho de gobernarse con autonomía, dentro de los límites establecidos por una ley especial que reglamentará su organización y funcionamiento (...) Las universidades establecerán cursos obligatorios y comunes destinados a los estudiantes de todas las facultades para su formación política, con el propósito de que cada alumno conozca la esencia de lo argentino, la realidad espiritual, económica, social y política de su país, la evolución y la misión histórica de la República Argentina, y para que adquiera conciencia de la responsabilidad que debe asumir en la empresa de lograr y afianzar los fines reconocidos y fijados en esta Constitución”.

El texto no incorpora la laicidad educativa, pero sí reconoce la autonomía universitaria, tres décadas antes que en México. Y por otra parte, establece en el nivel educativo superior “cursos obligatorios” para la “formación política” con el objeto de que los argentinos adquieran conciencia de “la realidad espiritual, económica, social y política de su país”.

Numeral 5:

“El Estado protege y fomenta el desarrollo de las ciencias y de las Bellas Artes, cuyo ejercicio es libre; aunque ello no excluye los deberes sociales de los artistas y hombres de ciencia”.

En otras palabras, las artes y la cultura como derechos sociales.

Numeral 6:

“Los alumnos capaces y meritorios tienen el derecho de alcanzar los más altos grados de instrucción. El Estado asegura el ejercicio de este derecho mediante becas, asignaciones a las familias y otras providencias que se conferirán por concurso entre los alumnos de todas las escuelas”.

Aquí se establece el derecho a las becas para los estudiantes, pero - contradictoriamente- sólo para “los alumnos capaces y meritorios”.

Numeral 7:

“Las riquezas artísticas e históricas, así como el paisaje natural cualquiera que sea su propietario, forman parte del patrimonio cultural de la Nación y estarán bajo la tutela del Estado, que puede decretar las expropiaciones necesarias para su defensa y prohibir la exportación o enajenación de los tesoros artísticos”.

Son principalmente cinco grupos de derechos sociales los que se protegen en este artículo 37: derechos de los trabajadores, derechos de la familia, derechos de los adultos mayores, derecho a la educación y derecho a la cultura.

El CAPÍTULO IV de la Constitución argentina, “LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD, EL CAPITAL Y LA ACTIVIDAD ECONÓMICA”, desarrolla los preceptos jurídicos que permiten establecer la primacía de los intereses nacionales

sobre los energéticos y el desarrollo económico y los vincula con la cuestión del bienestar social.

El artículo 38 señala:

“La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines, de bien común. Incumbe al Estado fiscalizar la distribución y la utilización del campo e intervenir con el objeto desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad, y procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva. La expropiación por causa de utilidad pública o interés general debe ser calificada por la Ley y previamente indemnizada”.

En este texto se establecen varios principios de primera importancia: los límites públicos y sociales que se imponen a la propiedad privada, la distribución de la tierra y la facultad expropiatoria por causa de utilidad pública. No obstante, el derecho a la tierra no se observa como derecho colectivo, sino solamente individual o, a lo sumo, familiar.

En el artículo 39 se dice lo siguiente:

“El capital debe estar al servicio de la economía nacional y tener como principal objeto el bienestar social. Sus diversas formas de explotación no pueden contrariar los fines de beneficio común del pueblo argentino“ (cursivas mías).

Se ratifica aquí la subordinación del capital al bienestar social.

En el artículo 40 se afirma:

“La organización de la riqueza y su explotación, tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social.

El Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución. Salvo la importación y exportación, que estarán a cargo del Estado de acuerdo con las limitaciones y el régimen que se detiene por la ley, toda actividad, económica se organizará conforme a la libre iniciativa privada, siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto, dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios.

Los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y la demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedades imprescriptibles e inalienables de la Nación, con la correspondiente participación en su producto, que se convendrá con las provincias.

Los servicios públicos pertenecen originalmente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concebidos para su explotación. Los que ayer estaban en poder de particulares serán transferidos al Estado, mediante compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine.”

Este artículo desarrolla la idea de subordinar lo económico a lo social, más aún, a la justicia social. Le da facultades al Estado para intervenir y monopolizar ciertas actividades económicas estratégicas y para impedir los monopolios privados. Los servicios públicos se declaran propiedad originaria e inalienable del Estado. Los minerales, caídas de agua, petróleo, carbón y gas son propiedades imprescriptibles e inalienables de la nación. Es parecido al artículo 27 de la Constitución mexicana, pero no llega a tener su desarrollo. Y a diferencia de este, la Constitución argentina no

En su conjunto, tenemos aquí todo un capítulo de economía mixta que coloca al Estado y a la nación por encima de los privados, y los vincula al objetivo de alcanzar la justicia social. Es, en palabras que aquí usamos, de acuerdo a nuestras hipótesis,

una desconexión económica descolonizadora para establecer la base material de los derechos sociales.

4.16 La Constitución boliviana de 1961

La Revolución de 1952 en Bolivia dio paso a la emisión de variados decretos sobre la tierra, el trabajo, las minas, los hidrocarburos, la educación y otros temas. A través de la Ley N° 60 del 20 de diciembre de 1960 se convocó a un Congreso Nacional Extraordinario, a realizarse a partir del 1° de Julio de 1961, para incorporar a la Constitución el conjunto de reformas de proyección social adoptadas por el régimen de la Revolución. El 31 de Julio de 1961 quedó aprobada la Constitución Política del Estado. El nuevo ordenamiento incluye las minas nacionalizadas, el trabajo en el campo, el voto universal, la educación gratuita y general (universal) y las milicias populares (y, en otro sentido, la reelección presidencial, al igual que la Constitución argentina). Podemos decir, que los aspectos avanzados de las constituciones mexicana de 1917, argentina de 1949 y boliviana de 1961, fueron los derechos sociales y los poderes económicos de la nación. En el campo propiamente de la democracia estas constituciones suscitaron algunas polémicas por su tendencia a establecer un Poder Ejecutivo fuerte.

A continuación, recuperamos los pasajes más sobresalientes relacionados con los derechos sociales del nuevo ordenamiento:

En la SECCIÓN II, DERECHOS, DEBERES Y GARANTÍAS, se establece el derecho a la propiedad privada, pero con los límites que imponga el interés nacional:

Artículo 19:

“Se garantiza la propiedad privada, siempre que el uso que se haga de ella, no sea perjudicial al interés nacional. La expropiación se impone por causa de utilidad

pública o cuando no llene una función social, calificada conforme a ley y con justa indemnización.”

Aquí se fijan límites a la propiedad privada, su supremacía de la función social y facultad expropiatoria del Estado por causa de utilidad pública.

El tema se desarrolla aún más, sin embargo, en la SECCIÓN VIII, RÉGIMEN ECONÓMICO Y FINANCIERO, donde se establece un vínculo entre régimen económico y justicia social, además del dominio del Estado sobre suelo, subsuelo, riquezas naturales, aguas y ciertos bienes. A continuación reproducimos los artículos más importantes:

Artículo 137:

“El régimen económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar para todos los habitantes una existencia digna del ser humano”.

Supremacía del principio de justicia social en la economía.

Artículo 138:

“Son del dominio originario del Estado, además de los bienes a los que la ley les dá esa calidad, el suelo y el subsuelo con todas sus riquezas naturales, las aguas lacustres, fluviales y termales, así como los elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento. Las leyes establecerán las condiciones de este dominio, así como las de su concesión y adjudicación a los particulares”.

Aquí tenemos el dominio originario del Estado sobre suelo y subsuelo, riquezas naturales, agua y fuerzas físicas que puedan generar riqueza.

Artículo 139:

“Los bienes del patrimonio de la Nación constituyen propiedad pública. La cual es inviolable siendo deber de todo habitante del territorio nacional respetarla y protegerla”.

Este artículo pone las bases del sector estatal de la economía.

Artículo 140:

“Pertenece al patrimonio de la Nación los grupos mineros nacionalizados como una de las bases para el desarrollo y diversificación de la economía del país. La dirección y administración superiores de la industria minera estatal estarán a cargo de una entidad autárquica con las atribuciones que determina la ley”.

Este artículo entrega a la Nación la riqueza minera y la convierte en base de la economía pública.

Artículo 141:

“La exploración, explotación, comercialización y transporte del petróleo y sustancias derivadas corresponden al Estado. Este derecho lo ejercerá mediante una entidad autárquica, o a través de concesiones y contratos por tiempo limitado a sociedades mixtas o a personas privadas conforme a ley”.

Con este artículo, la riqueza petrolera y el conjunto de la industria que genera quedan en manos del Estado.

Artículo 142:

“La promoción y desarrollo de la energía nuclear es función del Estado”.

Artículo 143:

“No se permitirá la acumulación privada de poder económico en grado tal que ponga en peligro la independencia económica del Estado. No se reconoce ninguna forma de monopolio privado. Las concesiones de servicios públicos, cuando excepcionalmente se hagan, no prodrán ser otorgadas por un periodo mayor a 40 años”.

Con este precepto se ponen límites temporales, anti monopolísticos y antioligárquicos a la acumulación de riqueza privada.

Artículo 144:

“El Estado podrá regular, mediante ley, el ejercicio del comercio y de la industria, cuando así lo requieran, con carácter imperioso, la seguridad o necesidad públicas. Podrá también en estos casos asumir la dirección superior de la economía nacional. Esta intervención se ejercerá en forma de control, de estímulo o de gestión directa”.

En este artículo se autoriza una intervención mayor, extraordinaria, del Estado en la economía. Algo más abarcador, pero más transitorio de lo que en México se denominó rectoría económica del Estado.

Artículo 145:

“El Poder Ejecutivo formulará periódicamente el plan general de desarrollo económico y social del país, cuya ejecución será obligatoria. Este planteamiento comprenderá los sectores estatal, mixto y privado de la economía nacional”.

Aquí tenemos la planeación de la economía y el reconocimiento de una economía con sector público, privado, y también mixto. El plan general de desarrollo, es económico, pero también social.

Artículo 146:

“El Estado determinará la política monetaria , bancaria y crediticia con el objeto de promover la condiciones más favorables para el desarrollo ordenado de la economía nacional”.

Artículo 147:

“El poder Ejecutivo podrá con cargo de aprobación legislativa, establecer el monopolio fiscal de determinadas exportaciones, siempre que las necesidades del país así lo requieran”.

Artículo 148:

“Todas las empresas establecidas para explotaciones, aprovechamiento o negocio en el país, se considerarán nacionales y estarán sometidas a la soberanía, a las leyes y a las autoridades de la República”.

En su conjunto, este capítulo: pone límites a la propiedad privada, subordina la economía a la cuestión social, establece la facultad expropiatoria del Estado, otorga al mismo la propiedad originaria sobre suelo, subsuelo, aguas, riquezas naturales; nacionaliza las industrias minera y petrolera, impone la rectoría del Estado sobre la economía, crea un sector público de la economía y fija la atribución pública de planeación.

En la SECCIÓN VIII, CAPÍTULO II, REGIMEN AGRARIO Y CAMPESINO se aborda el tema de la tierra en coherencia con lo establecido en otros apartados. Es

interesante la influencia doctrinaria del constitucionalismo mexicano nacido en 1917: el dominio originario de la nación (del Estado en este caso) permite la afectación del latifundio y el reparto agrario a los campesinos. Pero también hay un tratamiento propio al otorgarle al trabajo la condición de fuente básica de derecho sobre la tierra. Se establece de manera expresa el derecho a la dotación de tierras en favor de todos los campesinos. A continuación reproducimos algunos de los artículos más importantes:

Artículo 163:

“Siendo las tierras del dominio originario del Estado, le corresponde a éste la distribución, redistribución y reagrupamiento de la propiedad agraria conforme a la necesidades económico-sociales del pueblo”.

La propiedad privada sobre la tierra no es un principio fundamental ni un derecho humano. La tierra es originariamente del Estado, y a partir de esta condición el Estado la puede distribuir, redistribuir y reagrupar, tomando como base “las necesidades económico-sociales del pueblo”.

Artículo 164:

“Se instituye el trabajo como fuente básica de derecho en los modos de adquirir y conservar la propiedad agraria y se declara el derecho a la dotación de tierras en favor de todos los campesinos”.

Aquí podría decirse que se aplica el principio zapatista de que “la tierra es de quien la trabaja”.

Artículo 165:

“El Estado no reconoce el latifundio. Se garantiza la existencia de las propiedades comunitarias, cooperativas y privada. La Ley fijará sus formas y regulará sus transformaciones”.

En este punto, la constitución boliviana se parece a la mexicana y se difere de la argentina. No sólo se rechaza el reconocimiento del latifundio, sino que se reconoce expresamente la propiedad colectiva de la tierra a través de las figuras comunitarias y cooperativas, además de la propiedad privada.

Artículo 166:

“El solar campesino y la pequeña propiedad son divisibles, constituyen mínimo vital y patrimonio familiar inembargable conforme a la ley. La mediana propiedad y la empresa agropecuaria gozan de garantías en tanto cumplan su función económica social”.

Artículo 167:

“El Estado regulará el régimen de explotación de los recursos naturales renovables precautelando su conservación e incremento racional”.

Artículo 168:

“El Estado planificará el desarrollo económico y social de las comunidades campesinas y cooperativas agropecuarias”.

Artículo 169:

“Se reconoce la existencia y el funcionamiento de las organizaciones campesinas”.

Artículo 170:

“El Estado fomentará migraciones para lograr una racional distribución del factor humano y obtener una mejor explotación de los recursos naturales del país”.

Artículo 171:

“El Estado supervigilará e impulsará la educación del campesino en los ciclos fundamental, técnico y profesional, abarcando todos los aspectos que comprenda un programa de desarrollo rural y fomentará su acceso a la cultura en todas sus manifestaciones”.

Artículo 172:

“El Servicio Nacional de Reforma Agraria, cuya composición y atribuciones están determinadas por ley, tiene jurisdicción en todo el territorio de la República. Sus resoluciones definitivas causan estado y no admiten recurso ulterior alguno y constituyen justo título de propiedad”.

En la sección IX se establece el RÉGIMEN SOCIAL. En esta sección se comprende el conjunto de derechos relacionados con el trabajo, es decir, los estrictamente laborales y los vinculados con la asistencia, la salud y la seguridad social. A continuación, la relación de los artículos más importantes sobre el tema.

Artículo 173:

“El trabajo es un deber y constituye la base del orden social y económico”.

Artículo 174:

“El trabajo y el capital gozan de la protección del Estado. La Ley regulará sus relaciones, estableciendo normas sobre contratos individuales y colectivos, salario

mínimo, jornada máxima, trabajo de mujeres y menores, descansos semanales y anuales remunerados, feriados, aguinaldos, primas hiciste más de participación en las utilidades de la empresa, indemnización por tiempo de servicios, desahucios, formación profesional y otros beneficios sociales y de protección a los trabajadores”.

Aquí tenemos un concepto singular y contradictorio. Se establece la protección del capital por el Estado, en los mismos términos que la protección al trabajo, con lo cual se desconoce la desigualdad inherente a la relación capital-trabajo.

Artículo 175:

“El Estado protegerá la salud del capital humano del país, asegurará la continuidad de sus medios de subsistencia y la rehabilitación de las personas inutilizadas; y, prepondera al mejoramiento de las condiciones de vida del grupo familiar”.

Artículo 176:

“Se la libre asociación patronal, y, se reconoce sindicalización como medio de defensa, representación, asistencia, educación y cultura de los trabajadores y fuero sindical, como garantía para sus dirigentes por las actividades legales que desplieguen en el ejercicio de su mandato, no pudiendo éstos ser perseguidos, ni presos”.

Se establece un interesante fuero sindical, que protege a los dirigentes de la represión.

Artículo 177:

“El Estado fomentará, mediante legislación adecuada la organización de cooperativas”.

Artículo 178:

“Los conflictos laborales serán dirimidos por los órganos de la administración pública del trabajo. Las controversias jurídicas sobre la aplicación de leyes sociales serán resueltas por los juzgados del Trabajo y la Corte Nacional del Trabajo y Seguridad Social, conforme a ley”.

Artículo 179:

“Las disposiciones sociales son del orden público. Son retroactivas cuando la ley expresamente lo determine.

Los derechos y beneficios reconocidos en favor de los trabajadores son irrenunciables, siendo nulas las convenciones contrarias a que tiendan a burlar sus efectos”.

Se protegen especialmente los derechos sociales, los cuales pueden llegar a ser retroactivos en algunos casos.

Artículo 180:

“Los Beneméritos de la Patria merecen el respeto de la ciudadanía, son inamovibles en sus cargos de acuerdo a la ley y están protegidos por la asistencia y seguridad sociales, garantizadas por el Estado”.

Artículo 181:

“El servicio y la asistencias sociales, son Funciones del Estado y sus condiciones serán determinadas por ley. Las normas relativas a la salud pública, son de carácter coercitivo y obligatorio”.

En la SECCIÓN X, se incorpora el tema de LA FAMILIA. Es interesante que, al igual que la Constitución argentina de 1949, a la familia se le vincula con el Derecho social y no con el Derecho privado. En el caso mexicano, la Constitución de 1917 no le da la misma centralidad a la familia, pero el tema del patrimonio familiar inembargable aparece en el artículo 27 sobre el derecho a la tierra y en el artículo 123 sobre el derecho al trabajo. Veamos a continuación como en la Constitución boliviana de 1961 la familia es parte de los derechos sociales.

Artículo 182:

“El matrimonio, la familia y la maternidad están bajo la protección del Estado.

Se establece la igualdad jurídica de los cónyuges. Las uniones libres o concubinarias, que sean estables y singulares, producirán efectos singulares al matrimonio, tanto, en las relaciones personales y patrimoniales de los convivientes, tanto respecto a los hijos”.

Artículo 183:

“No se reconoce desigualdad entre los hijos, todos tienen los mismos derechos y deberes. Es permitida la investigación de la paternidad conforme a ley”.

Se elimina la discriminación entre los hijos, que perduró en la legislación mexicana hasta inicios del siglo XXI.

Artículo 184:

“Las leyes determinarán el patrimonio familiar inembargable e inajenable, como también las asignaciones familiares del régimen de seguridad social”.

Es interesante el tratamiento social que se da al patrimonio familiar, como en la constitución mexicana, que en este caso se vincula con asignaciones familiares de la seguridad social.

Artículo 185:

“Es deber primordial del Estado, la defensa de la salud física, mental y moral de la infancia. El Estado defiende los derechos del niño al hogar y a la educación”.

De igual forma, en la SECCIÓN XI, RÉGIMEN CULTURAL, se incorporan la educación y la cultura como derechos sociales. Destaca la gratuidad de la educación pública como gratuita y general (universal), así como las becas para alumnos de bajos recursos y la autonomía universitaria. No obstante, como en el caso argentino, no aparece la laicidad de la constitución mexicana. Veamos los artículos que contienen dichos preceptos.

Artículo 186:

“El Estado fomentará la cultura del pueblo y la educación en su más alta función.

La enseñanza fiscal, es general y gratuita; se le imparte sobre la base de la escuela única y democrática”.

Ela educación pública es universal, gratuita y democrática.

Artículo 187:

“El Estado promoverá la educación vocacional y la enseñanza profesional técnica, orientándolas en función del desarrollo económico del país. De igual modo impulsará la educación fundamental campesina en relación con la Reforma Agraria”.

Artículo 188:

“La alfabetización es una necesidad social a la que deben contribuir todos los habitantes del país”.

Artículo 189:

“El Estado auxiliará a los estudiantes sin recursos económicos, para que tengan acceso a los ciclos superiores de enseñanza, de modo que sean la vocación y la capacidad, las condiciones que prevalezcan sobre la posición social o económica”.

Medida importante de acción afirmativa, aunque puede tender fácilmente hacia modelos de focalización.

Artículo 190:

“Las escuelas de carácter particular estarán sometidas a las mismas autoridades, planes, programas y reglamentos oficiales”.

Artículo 191:

“Se garantiza la libertad de enseñanza religiosa”.

Artículo 192:

“Las escuelas sostenidas por instituciones de carácter social tendrán la cooperación del Estado”.

Artículo 193:

“La educación en los ciclos primario, secundario, normal y especial, estará regida por el Estado, mediante el Ministerio del ramo y de acuerdo al Código de la Educación”.

Artículo 194.- El Estado organizará instituciones de enseñanza superior, preferentemente de carácter técnico y científico.

Artículo 195:

“Las universidades públicas son autónomas e iguales en jerarquía. La autonomía consiste en la libre administración de sus recursos, el nombramiento de sus rectores, personal docente y administrativo, la fijación de sus estatutos y planes de estudio, la aprobación de sus presupuestos anuales, la aceptación de legados y donaciones, la celebración de contratos y obligaciones para realizar sus fines y sostener y perfeccionar sus institutos y facultades. Podrán negociar empréstitos con garantía de sus bienes y recursos, previa aprobación legislativa”.

Artículo 196:

“Las universidades públicas y las instituciones fiscales de enseñanza superior son las únicas autorizadas para extender diplomas académicos. Los títulos en provisión nacional los otorgará el Gobierno a nombre del Estado”.

Artículo 197:

“Las universidades públicas serán obligatoriamente subvencionadas por el fisco con fondos nacionales independientemente de sus recursos departamentales, municipales y propios, creados o por crearse”.

Las universidades son autónomas y contarán con presupuesto garantizado del Estado. Aquí encontramos uno de los elementos que consideramos en nuestro

Modelo de análisis de políticas sociales y derechos sociales como condición de derechos plenos y efectivos.

Artículo 198:

“La educación en todos sus grados, se halla sujeta a la tuición del Estado ejercida por intermedio del Ministerio de Educación”.

Artículo 199:

“Los monumentos y objetos arqueológicos son de propiedad del Estado. La riqueza artística colonial, la arqueología y la historia, así como la procedente del culto religioso, son tesoro cultural de la Nación, están bajo el amparo del Estado y no pueden ser exportadas. El Estado protege a los edificios y lugares que sean declarados de valor histórico o artístico”.

La Constitución boliviana de 1961 contiene seis grandes temas relacionadas con los derechos sociales y sus bases materiales: el derecho a una economía nacional pública y soberana; el derecho a la tierra; el derecho al trabajo; el derecho a la familia; el derecho a la educación y el derecho a la cultura.

4.17 Breve comparación

Las tres constituciones analizadas aquí: la mexicana de 1917, la argentina de 1949 y la boliviana de 1961, contienen preceptos para facultar al Estado y a la nación a intervenir soberanamente en la economía, afectando a particulares nacionales o extranjeros, a fin de garantizar la justicia social y el bienestar, es decir, otorgan bases materiales para hacer realidad el ejercicio de los derechos sociales; las tres constituciones desarrollan especialmente los derechos laborales y educativos.

Las constituciones mexicana y boliviana le dan relevancia al derecho de los campesinos a la propiedad social sobre la tierra.

Las constituciones argentina y boliviana incluyen en los derechos sociales a la familia y a la cultura.

CAPÍTULO CINCO. EL PERÍODO NEOLIBERAL: LA DECONSTRUCCIÓN DE LOS PRIMEROS DERECHOS

5.1 El neoliberalismo como hegemonía cultural que legitima el individualismo y la ausencia de derechos sociales

Es común pensar en el neoliberalismo como una política económica basada en las privatizaciones de las empresas del Estado. Sin embargo, el neoliberalismo es mucho más que eso. Entraña un reacomodo profundo en la relación economía-Estado-sociedad y, en consecuencia, una ruptura ideológica y cultural. Es una renovada y poderosa irrupción del capital en la sociedad, un ajuste que busca revertir los progresos redistributivos de más de medio siglo. Y por lo tanto, una visión global distinta de la vida social. Es, entre otras cosas, una hegemonía que legitima la desigualdad y la ausencia de derechos sociales.

Para el neoliberalismo, el bienestar es una responsabilidad individual, no una obligación pública. Esto implica una implacable deconstrucción social, ideológica y jurídica de las conquistas sociales.

Lo anterior no quiere decir que desaparezca la acción social del Estado. En el neoliberalismo, las políticas sociales siguen existiendo, pero no como obligación jurídica del Estado, sino como voluntad altruista de los gobiernos. La racionalidad de los derechos es desplazada por la racionalidad de los programas. El gobierno pone y quita programas a discreción. La política social está en sus manos. Nada lo obliga. El neoliberalismo disocia programas y derechos. Las políticas de Estado son sustituidas por las políticas de gobierno.

Con el neoliberalismo, la cultura y la ideología han cambiado en el Estado, pero también en la sociedad. Los derechos sociales aparecen como una distorsión que deforma al Estado, desvía el destino correcto de los recursos públicos, disminuye la inversión productiva de un gobierno, aumenta las cargas fiscales de los ciudadanos,

produce personas flojas, desalienta la creatividad y productividad de las personas, daña la capacidad competitiva de los países. Más aún: los derechos sociales, se dice, generan el efecto contrario de lo que se busca: más pobreza.

El acceso a la educación, a la salud o a la alimentación son resultado del éxito de los individuos para aprovechar las oportunidades que les brinda el mercado. Sólo en los casos de grupos vulnerables, es necesaria la acción humanitaria del gobierno, no la fuerza jurídica de un sujeto colectivo.

La pobreza, predicen los ideólogos neoliberales, no se combate con derechos sociales, sino con empresas privadas fuertes. Y para que existan estas es necesario quitarles cargas fiscales y cargas laborales, excesivas prestaciones de los trabajadores y obligaciones de las empresas. Los derechos importantes son los derechos individuales, no los derechos colectivos. Los derechos individuales permiten crear, emprender, invertir, innovar.

En consecuencia, la igualdad se presenta como un obstáculo para el progreso. Debe haber desigualdad para premiar al que se esfuerza. La igualdad deja de ser un valor positivo obvio, compartido por todos. El que está abajo, en la escala social, ya no aspira a la igualdad colectiva con los de arriba, sino a ser desigual a los suyos, para poder ser igual, como individuo, a aquellos.

De esta forma se construye la ilusión de competir y triunfar. Cualquier persona puede llegar al éxito y conseguir la felicidad. Para ello no sirve contar con un trabajo seguro y un salario estable. Eso es estancamiento. Se trata ahora de tener dos o tres empleos simultáneos, pasar de uno a otro, no quedarse en lo mismo, para poder llegar a triunfar. Por eso, no hay problema en ser pobre y tener un mediocre ingreso, en no contar con seguridad social, porque eso será efímero y pronto llegará el ascenso incesante, y con ello el éxito.

Así, lo público es caracterizado como algo obsoleto, antiguo, ineficaz e, incluso, corrompido. Y lo privado, como algo transparente, honesto, legítimo, ciudadano y, desde luego, moderno y actual.

Guy Bajoit²⁹⁵ nos habla del fermento cultural y económico sobre el que se han construido estas creencias: “Entre todos los cambios que se han producido, dos deben ser considerados como fundamentales porque fueron decisivos. De una parte, ha cambiado la concepción cultural de la ‘vida buena’; y de otra parte, ha cambiado también el modo de producción de la riqueza económica. Y lo esencial es que, entre estos dos cambios, hay una contradicción que es justamente la que nos permite comprender el mundo en el cual vivimos”.

Desdoblemos ambas ideas. Para Guy Bajoit, de acuerdo con “el modelo cultural progresista de la primera modernidad, para cualquier individuo, tener una ‘vida buena’ era ser útil a la colectividad, cumplir con las normas y respetar los valores de todos sus roles sociales, es decir, responder con mucha creatividad a todas las exigencias de los otros. Entre los años 1960 y 1975, en algunos países del Norte pero también en otros del Sur, la juventud se rebeló contra esta sumisión a la autoridad de los adultos. La primera modernidad conoció entonces una crisis profunda de sus valores que desembocó sobre una nueva concepción de la ‘vida buena’. Esta nueva visión de la vida, que yo llamo ‘modelo cultural subjetivista’, comenzó a construirse y expandirse a partir de este momento y hoy está reinante en una gran parte de los países del mundo. Según este modelo, tener una ‘vida buena’ para un individuo es ‘ser sujeto de sí mismo y actor autónomo de su existencia personal’”.

Por otra parte, Bajoit describe el nuevo modo de producción de la riqueza económica: “a partir de los años de 1975, el modelo económico del capitalismo neoliberal fue adoptado por las clases dominantes y por los dirigentes políticos del

²⁹⁵ Bajoit, Guy, ¡Todo ha cambiado!, 2021 (mimeo).

Norte occidental e inmediatamente después, por los de muchos países del Sur y particularmente de América Latina (comenzando por Chile que es ‘el mejor alumno del FMI’).”

Se trata de una “interpretación ideológica neoliberal del modelo cultural subjetivista (que) pretende que para ser sujeto de sí mismo y actor autónomo de su vida personal hay que ser un consumidor insaciable, es decir, un individualista replegado sobre sí mismo. Esta interpretación ideológica es exactamente la que conviene a los capitalistas neoliberales: tener individuos condicionados por el consumo, endeudados, despolitizados, dispuestos a comprar todos los gadgets de las nuevas tecnologías, y sometidos a las condiciones de trabajo impuestas por sus empresas” (subrayado mío).

Es el ciudadano ideal del neoliberalismo del que ya ha hablado antes Bajoit, el ciudadano de las tres “c”: consumidor, competidor y conectado.

Ciertamente, también hay otra interpretación del nuevo modelo cultural subjetivista, hay una interpretación progresista, pero no ahondaremos en ella en este momento.

Luc Boltanski y Ève Chiapello nos ofrecen una explicación muy interesante sobre la base ideológica en la que descansa la llegada del neoliberalismo. Su obra *El nuevo espíritu del capitalismo* “tiene por objeto los cambios ideológicos que han acompañado a las recientes transformaciones del capitalismo”.²⁹⁶

Para empezar, los autores ofrecen una definición de capitalismo: “la exigencia de acumulación ilimitada de capital mediante medios formalmente pacíficos. La perpetua puesta en circulación del capital dentro del circuito económico con el objetivo de extraer beneficios, es decir, de incrementar el capital que será a su vez reinvertido de nuevo”.²⁹⁷

²⁹⁶ Boltanski, Luc y Chiapello, Ève, *El nuevo espíritu del capitalismo*, Editorial Akal, 2002, p. 1.

²⁹⁷ Boltanski, Luc y Chiapello, Ève, *Op. Cit.*, p. 3.

En la misma línea iniciada por Weber, Boltanski y Chiapello precisan: “La acumulación de capital no consiste en un acaparamiento de riquezas, es decir, de objetos deseados por su valor de uso, su función ostentatoria o como signos de poder. Las formas concretas de la riqueza (inmobiliaria, bienes de equipo, mercancías, moneda, etc.) no tienen interés en sí y pueden suponer incluso debido a su falta de liquidez, un obstáculo para el único objetivo realmente importante.”.²⁹⁸

Aquí está la esencia: se trata de acumular riqueza incesantemente, insaciablemente, no para el uso personal de bienes materiales lujosos, sino para poder invertir y seguir acumulando, con el fin de tener más y más riqueza para poderla reinvertir y así hasta el infinito. El dinero se invierte en materias primas, las materias primas se transforman en bienes, los bienes en dinero, y el dinero en nuevas inversiones, y así sucesivamente hasta el infinito.

“Este desapego que muestra el capital por las formas materiales de la riqueza le confiere un carácter verdaderamente abstracto que contribuye a perpetuar la acumulación”. Por eso, “no existe límite alguno, no hay saciedad posible”.²⁹⁹

Los autores analizan una causa de esta vorágine insaciable: “la capacidad del capitalista para recuperar su dinero invertido incrementado con algún beneficio” se encuentra “perpetuamente amenazada, en particular debido a las acciones de otros capitalistas con quienes se disputa el poder de compra de los consumidores”.³⁰⁰

Después de precisar que no toda economía de mercado es capitalismo, porque no todo intercambio de mercancías tiene el propósito de la acumulación insaciable y la reinversión interminable, Boltanski y Chiapello subrayan que el capitalismo es “un sistema absurdo: los asalariados pierden en él la propiedad sobre el resultado de

²⁹⁸ Boltanski, Luc y Chiapello, Ève, Op. Cit.,

²⁹⁹ Boltanski, Luc y Chiapello, Ève, Op. Cit.,

³⁰⁰ Boltanski, Luc y Chiapello, Ève, Op. Cit.,, p. 4.

su trabajo”, en tanto que “los capitalistas, se encuentran encadenados a un proceso sin fin e insaciable, totalmente abstracto y disociado de la satisfacción de necesidades de consumo”. Frente a la alienación de unos y otros (los trabajadores, que son ajenos al fruto de su trabajo, y los capitalistas que acumulan dinero sin poderlo disfrutar directamente) la aceptación del capitalismo requiere justificaciones morales.³⁰¹

Por eso: “Si el capitalismo no sólo ha sobrevivido -contra todos los pronósticos de quienes habían anunciado regularmente su hundimiento-, sino que tampoco ha dejado de extender su imperio, se debe a que ha podido apoyarse en ... justificaciones compartidas, que han hecho de él un orden aceptable e incluso deseable...”³⁰² Entre esas, “el pensamiento laico de la ilustración justifica las actividades lucrativas en términos del bien común para la sociedad”.³⁰³ Así, “el crecimiento de la riqueza, sea quien sea su beneficiario, es, desde esta perspectiva, considerado como un criterio de bien común”.³⁰⁴

Habiendo, de acuerdo con los autores, “diferentes etapas del espíritu del capitalismo”, podemos afirmar que, en esta etapa, en esta forma neoliberal del capitalismo, el bien común es el conjunto de los intereses de los poderosos consorcios transnacionales. Este es el cambio cultural más dramático que acompaña al neoliberalismo. La sociedad acepta que el bien común que debe protegerse - porque representa el bienestar general y el progreso de la sociedad-, son las ganancias exponenciales de los consorcios que detentan la propiedad de bienes materiales, pero también intangibles; de medios productivos, pero también financieros.

³⁰¹ Boltanski, Luc y Chiapello, Ève, Op. Cit., p. 8.

³⁰² Boltanski, Luc y Chiapello, Ève, Op. Cit., p. 13.

³⁰³ Boltanski, Luc y Chiapello, Ève, Op. Cit., p. 11.

³⁰⁴ Boltanski, Luc y Chiapello, Ève, Op. Cit., p. 16.

El modelo capitalista neoliberal beneficia a una pequeña minoría, más pequeña que la minoría que se beneficiaba en el modelo anterior. Pero esta minoría logra convencer, al menos por un período largo, que su interés es el de toda la sociedad; que, al enriquecerse brutalmente, toda la sociedad gana. Esta creencia se traduce en numerosas frases que penetran el sentido común. Por ejemplo: “si le va bien a los de arriba, le va bien a los de abajo”; “la riqueza gotea de arriba hacia abajo, beneficiando a toda la sociedad”; “hay que tener grandes empresas para poder competir con las poderosas empresas de otros países”; “las empresas transnacionales traen empleo y tecnología”; “la señal de que al país le va bien es tener crecimiento económico, incremento del PIB”. Así, resulta que defender a ese puñado de poderosos consorcios mundiales es defender el interés general. Los grandes consorcios son el bien común en la era neoliberal.

No se advierte críticamente que la economía crezca sin distribuir el ingreso. Si un país crece al 4, 5 o 6 por ciento, es bueno en sí mismo, aunque la desigualdad haya aumentado. En cambio, si la riqueza se distribuye mejor, aunque la economía haya crecido poco, se mira como un desastre, una catástrofe económica.

En ese contexto ideológico, los derechos sociales, en tanto límite a la acumulación insaciable de capital, son presentados como un gigantesco e inadmisibles obstáculo al progreso.

Ahora bien, se repitió durante mucho tiempo que el rasgo esencial del neoliberalismo era la ausencia de intervención del Estado en la economía. Esto es inexacto. En el neoliberalismo el Estado interviene activamente. Se habló mucho del adelgazamiento del Estado. Esto es relativo. El Estado interviene con todo su poder para forzar el traslado de riqueza hacia el vértice del sistema económico. Adelgaza su dimensión social, pero engrosa un conjunto de órganos “autónomos” a los que convierte en élites económicas dentro del Estado, que escapan al control del voto ciudadano. Interviene con su poder jurídico para obligar a la gran mayoría

de la sociedad a hacer una aportación mayor, por vías muy diversas, a la acumulación incesante de los poderosos consorcios trasnacionales.

Durante la época neoliberal: el Estado interviene para rescatar a los bancos en México. El Estado interviene para limitar los movimientos de los pequeños ahorradores en Argentina. El Estado interviene para aumentar la cuota fiscal de los trabajadores asalariados en Bolivia. El Estado interviene en México para subsidiar a las grandes empresas españolas eléctricas con el uso de la red de transmisión y pagando por una energía no entregada. El Estado interviene en Bolivia para tratar de impedir que la gente de Cochabamba recoja el agua de lluvia.

El Estado sigue interviniendo, pero cambia radicalmente el sentido de su intervención. No interviene para generar procesos redistributivos de la riqueza; interviene para facilitar los procesos de concentración de la riqueza.

En todo caso, lo que más nos interesa subrayar aquí es la base ideológica que se despliega en el neoliberalismo para justificar el desmantelamiento de las obligaciones sociales del Estado.

Por un lado, es el individuo el responsable de lograr su propio bienestar y su ascenso social. La intervención del Estado para promover igualdad de derechos sólo obstaculiza la prosperidad de los individuos.

Por otra parte, procurar el bien común no consiste en distribuir la riqueza existente, sino en ayudar a acumular más riqueza en manos de quienes ya tienen concentrada la riqueza (los grandes consorcios empresariales trasnacionales). Las obligaciones sociales del Estado, los derechos sociales, estorban a ese propósito y deben ser desmantelados.

En el neoliberalismo, los derechos sociales, en tanto constituyen límites a la acumulación insaciable de capital, son vistos como obstáculo al progreso. El Estado

sigue interviniendo en la economía, pero no para procurar la redistribución de la riqueza, sino para concentrarla. En el neoliberalismo, los grandes consorcios transnacionales se convierten en el bien común que debe cuidar la sociedad. El bienestar deja de ser resultado de la acción institucional del Estado y se convierte en una responsabilidad individual. Por todo esto, el neoliberalismo cuestiona frontalmente la existencia y la idea misma de los derechos sociales.

5.2 La instrumentalización de los movimientos identitarios

El cambio social más importante en el neoliberalismo ocurre en el seno de la clase dominante. El capital financiero desplaza del núcleo hegemónico al capital productivo, en tanto que las oligarquías locales son sometidas por las gigantescas empresas transnacionales. Es un fenómeno mundial que se refleja al interior de los Estados nacionales, incluso en la composición de su personal directivo, con la sustitución de los llamados políticos por los tecnócratas.

No obstante, también hay un cambio social que involucra a clases y grupos subalternos. Esto se manifiesta en la constelación de relaciones y alianzas que logra tejer el nuevo sistema hegemónico. Me refiero al objetivo de instrumentalizar a algunos componentes de ciertos movimientos y grupos sociales para que se adapten al nuevo orden neoliberal.

Héctor Díaz-Polanco analiza uno de esos fenómenos de asimilación, al estudiar el caso de algunas identidades culturales originalmente opuestas a la orientación neoliberal y que buscan ser incorporadas.

En su libro *El jardín de las identidades. La comunidad y el poder*, afirma: “debato aquí la idea de que la globalización conduce a una especie de homogeneización cultural de las sociedades. Esta conjetura, tan repetida en los últimos lustros ...

alcanzó cierto viso de verdad incontestable”.³⁰⁵ Según dicha conjetura, “la globalización impulsa un sostenido proceso de uniformidad cultural, merced a la ‘hibridación’, entre otros procesos, lo que iría esfumando la diversidad que ha caracterizado hasta ahora a las sociedades humanas”.³⁰⁶ Sin embargo, Díaz-Polanco refuta: “La globalización no sólo no provoca la uniformidad cultural esperada o anunciada, sino que complica el hecho cultural y en su seno se registra un fuerte renacimiento de las identidades”.³⁰⁷ Y explica el sentido del dato que ha observado, como proceso de incorporación o instrumentalización de la diversidad a favor del orden neoliberal: “en esta fase globalizadora no sólo no se procura uniformizar -como el gran desiderátum cultural del capitalismo-, sino que por el contrario, se trata de aprovechar la diversidad a favor de la consolidación del sistema y, específicamente, de los grandes negocios corporativos”.³⁰⁸

Así, no es que el neoliberalismo se haya tornado democrático o pluralista. “No es que el sistema haya abandonado el propósito de someter a sus leyes a todas las sociedades. Por el contrario, uniformar la dominación del capital es un impulso primigenio que se mantiene invariable. Pero los capitanes del capital han descubierto que la unidad del mundo bajo su dominio no pasa necesariamente por la uniformidad cultural a la vieja usanza -la del colonialismo y el imperialismo tempranos- y que la ‘valorización’ de la diversidad, según la lógica de promover cierta ‘politización’ de la cultura que provoca la despolitización de la economía y la política misma, favorece sus metas”.³⁰⁹ Díaz-Polanco mira así la fase del neoliberalismo que estamos viviendo: “la actual mundialización acciona bajo principios más complicados. Al parecer, como veremos, la globalización funciona más bien como una inmensa maquinaria de ‘inclusión’ universal que busca crear un

³⁰⁵ Díaz-Polanco, Héctor, *El jardín de las identidades. La comunidad y el poder*, Grupo Editor Orfila Valentini, México, 2015, p. 25.

³⁰⁶ Díaz-Polanco, Héctor, *Op. Cit.*

³⁰⁷ Díaz-Polanco, Héctor, *Op. Cit.*, p. 26.

³⁰⁸ Díaz-Polanco, Héctor, *Op. Cit.*

³⁰⁹ Díaz-Polanco, Héctor, *Op. Cit.*, pp. 26-27.

espacio liso, sin rugosidades. En el que las identidades puedan deslizarse, articularse y circular en condiciones que sean favorables para el capital globalizado. La globalización entonces procura aprovechar la diversidad, aunque en el trance globalizador buscará, por supuesto, aislar y eventualmente eliminar las identidades que no le resulten domesticables o digeribles”.³¹⁰

Otro análisis sobre los intentos de instrumentalización de los movimientos sociales por el neoliberalismo lo realiza Consuelo Sánchez al referirse al tema de la diversidad étnica. Sánchez comienza por distinguir “dos formas de colectividades étnicas” diferentes. “Por una parte observamos minorías nacionales plenamente integradas en la economía de mercado y, en consecuencia, fusionadas en el capitalismo desarrollado de sus respectivos países. En estos casos, la singularidad de estas colectividades se asienta en ciertos elementos culturales compartidos por sus miembros, como la lengua, la representación de una ascendencia común, la memoria histórica y la herencia cultural.”³¹¹

Ahora bien, señala Sánchez: “Por otra parte hay que considerar a los pueblos indígenas que no están plenamente integrados en el mercado capitalista y, por lo tanto, no se han disuelto en la formación social capitalista (...) la peculiaridad de los pueblos indígenas no se reduce, como en las primeras, a un conjunto de rasgos particulares como la lengua, la cosmovisión, las creencias y las costumbres, sino también y fundamentalmente por sostener formas de organización comunitaria, así como relaciones socioeconómicas entre sus miembros y con la naturaleza, cuyo objetivo predominante no es la producción y el intercambio mercantil sobre la base de la obtención de ganancia (o de valorización del capital). Se trata de mantener formas de producción, de distribución y consumo de bienes materiales sobre la base de las necesidades comunitarias. Son colectividades que sostienen, material e idealmente, valores sociales y morales -como los de reciprocidad y de

³¹⁰ Díaz-Polanco, Héctor, Op. Cit., pp. 28-29.

³¹¹ Sánchez, Consuelo, Construir comunidad. El Estado plurinacional en América Latina, México, Siglo XXI editores, 2019, p. 20.

redistribución- que se contraponen a los del liberalismo; conciben al individuo y su relación con la comunidad de manera muy diferente a la lógica que predomina en las sociedades capitalistas liberales”.³¹²

El análisis de Consuelo Sánchez devela una realidad latinoamericana a la que nos hemos referido antes: la sobrevivencia de otras formas de relación socioeconómicas cuyo objetivo no es la producción y el intercambio mercantil para la obtención de la ganancia, sino para la satisfacción de necesidades sobre principios de reciprocidad y redistribución. Esta realidad, diferente a la europea, hace de las sociedades latinoamericanas culturas diversas y economías heterogéneas; alude a la relación colectiva con la tierra y al componente popular del proceso de construcción de derechos sociales.

Ahora bien, neoliberalismo busca intervenir en medio de la diversidad étnica para buscar validar la diferencia cultural que se adapta a lógica individualista y se aparta de la vida colectivista. Por eso, para Consuelo Sánchez, el multiculturalismo es “la máquina integradora del capital”. “El multiculturalismo deriva de la preocupación de ciertos pensadores liberales sobre la necesidad de hacerse de una ‘orientación clara sobre cómo responder’ a las demandas de ‘minorías’ étnicas, nacionales o culturales, porque éstas plantean, como piensa Will Kymlicka, ‘la mayor amenaza a la estabilidad política’ de las democracias liberales.”³¹³ Para Sánchez, el fin del multiculturalismo “no es atender los auténticos reclamos de las colectividades y de los individuos colocados en una situación de desigualdad y de dominación sociocultural, sino cómo hacer para que sus reclamos dejen de ser una amenaza para las sociedades liberales capitalistas, y, al mismo tiempo, convertir al liberalismo en la ideología hegemónica global”.³¹⁴

³¹² Sánchez, Consuelo, Op. Cit., p.21

³¹³ Cf. Kymlicka, Will, “Nacionalismo minoritario dentro de las democracias liberales”, en Soledad García y Steven Lukes (comps.), Ciudadanía: justicia social, identidad y participación, Madrid, Siglo XXI de España Editores, 1999, p. 128.

³¹⁴ Sánchez, Consuelo, Op. Cit., p. 32.

El multiculturalismo, en otras palabras, es el instrumento neoliberal de penetración en la cuestión étnica, que trabaja aislando las identidades étnicas colectivas ancladas en la vida comunitaria productiva ajena a la lógica capitalista y pondera la identidad cultural diversa de los individuos que no plantean una discrepancia con el modelo económico hegemónico.

Así, dichos pensadores han desarrollado “una teoría de los derechos de las minorías étnicas, nacionales y culturales (...) el argumento central en la definición liberal de los derechos de estos grupos es la ‘autonomía individual’ (...) en la opinión de Kymlicka, ‘los liberales únicamente pueden aprobar los derechos de las minorías en la medida en que éstos sean consistentes con el respeto a la libertad o la autonomía de los individuos’”.³¹⁵ Para hacer más claro el tema, Sánchez cita palabras aún más elocuentes de Kymlicka: “He defendido el derecho de las minorías nacionales a mantenerse como sociedades culturalmente distintas, pero sólo si, y en la medida en que, estas minorías nacionales se gobiernen siguiendo los principios liberales”.³¹⁶ Concluye Consuelo Sánchez que esta concepción resume “un talante notoriamente intolerante”, pues no concede “que otras sociedades puedan comprometerse con principios de libertad e igualdad definidos de modo diferente a los de los liberales (...) Su aparente defensa de las culturas es en realidad la defensa del liberalismo (...) la liberalización que proclama el multiculturalismo no es la liberación de los pueblos indígenas, los grupos étnicos y las nacionalidades, sino su autocolonización”.³¹⁷

El multiculturalismo es una forma de instrumentalización de las minorías étnicas, nacionales y culturales, para que pasen de una resistencia espontánea a los procesos hegemónicos globales a ser funcionales al sistema económico. Son

³¹⁵ Sánchez, Consuelo, Op. Cit., pp. 32-33.

³¹⁶ Kymlicka, Will, Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías, Barcelona, Paidós, 1996, p. 213.

³¹⁷ Sánchez, Consuelo, Op. Cit., p. 35.

“aceptadas” y asimiladas en tanto no cuestionen el modelo económico. Se puede ser un individuo que hable una lengua distinta o que tenga un color de piel diferente, pero no se puede ser una comunidad con una concepción productiva distante de los mercados mundiales.

La autora recupera una reflexión sumamente interesante de Žižek: para “que la ideología dominante funcione tiene que incorporar una serie de rasgos en los cuales la mayoría explotada pueda reconocer sus auténticos anhelos. En otras palabras, cada universalidad hegemónica tiene que incorporar por lo menos dos contenidos particulares: el contenido popular auténtico y la distorsión creada por las relaciones de dominación y explotación”.³¹⁸ Sobre esta reflexión, Sánchez resume: “el multiculturalismo ha tratado de convertirse en la ideología dominante en el ámbito de la diversidad cultural. Primero incorpora las aspiraciones y las reivindicaciones de los pueblos indígenas, de los negros, de los inmigrantes y de otros grupos étnicos y nacionales ... y luego las rearticula de tal forma que sean compatibles con las relaciones existentes de dominación y de explotación”.³¹⁹

Un ejemplo más de intentos de instrumentalización de movimientos sociales lo ofrece Nancy Fraser cuando analiza el tránsito “de la redistribución al reconocimiento” que han sufrido ciertos segmentos del movimiento feminista “en la era de la identidad”.³²⁰

Dice Fraser: “En la década de 1970, cuando la segunda ola feminista emergió de la nueva izquierda, sus teorías de género más influyentes reflejaban la influencia aún potente del marxismo. Atraídas por el análisis de clases o antagónicas a él, estas teorías situaban las relaciones de género en el terreno de la economía política, a

³¹⁸ Žižek, Slavoj, “Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional”, en Fredric Jameson y Slavoj Žižek (introducción de Eduardo Grüner), Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo, Buenos Aires, Paidós, pp. 139-140.

³¹⁹ Sánchez, Consuelo, Op. Cit., p. 36.

³²⁰ Fraser, Nancy, Op. Cit., p. 167.

pesar de que también pretendían ampliarlo para abarcar el trabajo doméstico, la reproducción y la sexualidad”.³²¹

Pero esta referencia del feminismo en el marco de una lucha más amplia por la igualdad social y económica se empezó a fragmentar y diluir años después. “En la década de 1990, sin embargo, la nueva izquierda era solo un recuerdo, y a muchos el marxismo les parecía letra muerta. En ese contexto, líneas de pensamiento que habían empezado presumiendo la relevancia del marxismo tomaron otra valencia. Unidas al éxodo del marxismo por parte de los intelectuales en general, las teóricas feministas adoptaron mayoritariamente <<el giro cultural>>. Con la excepción de unas cuantas resistentes, incluso aquellas que rechazaban el psicoanálisis acabaron por interpretar el género como una identidad o una <<construcción cultural>>. Hoy, en consecuencia, la teoría del género es en general una rama de los estudios culturales. Como tal ha atenuado aún más, o perdido incluso, sus vínculos históricos con el marxismo, y con la teoría social y la economía política más en general”.³²²

Fraser analiza así el cambio que se ha operado en este movimiento: “Mientras que la generación de 1968 esperaba, entre otras cosas, reestructurar la economía política para abolir la división del trabajo por sexos, las feministas posteriores formularon otros objetivos menos materiales. Algunas, por ejemplo, buscaban el reconocimiento de la diferencia sexual, mientras que otras preferían deconstruir la oposición categorial entre lo masculino y lo femenino. El resultado fue un cambio en el centro de gravedad de la política feminista. Los conflictos de género, en otro tiempo centrados en el trabajo y la violencia, han puesto el foco en los años recientes sobre la identidad y la representación. El efecto ha sido el de subordinar los conflictos sociales a los culturales, la política de la redistribución a la política del reconocimiento. Ésa no era, de nuevo, la intención inicial. Tanto las feministas culturales como las deconstruccionistas suponían, por el contrario, que la política

³²¹ Fraser, Nancy, Op. Cit., p. 189.

³²² Fraser, Nancy, Op. Cit.

cultural feminista actuaría en sinergia con las luchas por la igualdad social, pero también esa suposición ha caído presa del espíritu de los tiempos. En <<la sociedad de redes>>, el giro feminista hacia el reconocimiento ha encajado demasiado fácilmente en un neoliberalismo hegemónico que no desea sino reprimir el recuerdo del socialismo” (cursivas mías).³²³

El neoliberalismo acepta un feminismo que juega la suerte de una identidad más, como si fuera una cultura más, una lengua más, un color de piel más, que no cuestiona el sistema económico, y que no mira la opresión de las mujeres como una opresión social con efectos colectivos empobrecedores, como una opresión que afecta el acceso igualitario de las mujeres a los bienes y satisfactores que produce la sociedad.

Pero Fraser apunta, además, hacia un diagnóstico que coincide con el objeto de este apartado y que va más allá del movimiento feminista: “El feminismo no es el único que ha experimentado esta trayectoria, por supuesto. La reciente historia de la teoría del género refleja, por el contrario, un giro más amplio en los principios elementales de la creación de reivindicaciones políticas. Por un lado, en todas partes han surgido luchas por la obtención de reconocimiento: véanse los debates sobre el multiculturalismo, los derechos humanos y la autonomía nacional. Por otro, los esfuerzos por conseguir una distribución igualitaria están en relativa decadencia: obsérvese el debilitamiento de los sindicatos y la atracción de los partidos laboristas y socialistas hacia <<la tercera vía>>. El resultado es una trágica paradoja histórica. El giro de la redistribución al reconocimiento se ha producido en el mismo momento en el que un capitalismo agresivamente globalizador, liderado por Estados Unidos, está exacerbando la desigualdad económica”.³²⁴

Las conclusiones de Fraser se presentan, en consecuencia, en dos sentidos. Para empezar, la autora señala: “los notables avances recientes del feminismo en el eje

³²³ Fraser, Nancy, Op. Cit., p. 190.

³²⁴ Fraser, Nancy, Op. Cit.

del reconocimiento coincidirían con una paralización del avance -o incluso un retroceso- en el eje de la distribución”. Por eso, Fraser afirma: “rompo con los enfoques feministas que se centran exclusivamente en el género. Sitúo las luchas de género, por el contrario, como una rama entre otras de un proyecto político más amplio dirigido a institucionalizar la justicia democrática en múltiples ejes de diferenciación social.” Y resume: “Para no truncar la problemática feminista y no cooperar inconscientemente con el neoliberalismo, las feministas de hoy necesitan revisar el concepto de género”.³²⁵

La ruptura que plantea Fraser es un fuerte llamado a virar de los derechos individuales hacia los derechos colectivos, del reconocimiento a la redistribución.

Hablando de feminismo, viene al caso el abordaje de la problemática de las mujeres indígenas desde la perspectiva neoliberal, que analiza Consuelo Sánchez: “los liberales no pluralistas desplegaron una gran ofensiva en todos los medios, tratando con insistencia el tema de las mujeres indígenas. No había intervención o texto que no iniciara presentando el caso de la mujer indígena maltratada, oprimida y vejada como representación de todo lo mal que andaban las cosas en las comunidades indígenas. Desde luego, no ... se preocupaban por las otras formas de violencia que ellas sufren, como la violencia ejercida en contra de sus comunidades y pueblos por parte del Estado (...) Lo que aquellos oponentes a la diversidad buscaban era transformar a las víctimas de la dominación y la explotación (los pueblos indígenas) en los verdugos o los victimarios de una parte de sus miembros (las mujeres).”³²⁶

Consuelo Sánchez reconoce que “el discurso liberal tuvo eficacia cuando introdujo la victimización de la mujer indígena, esto es, cuando los liberales tacharon la aceptación de los derechos de los pueblos indígenas como un signo de ‘aprobación’ a la violación de los derechos de sus mujeres. Esta estrategia contenía su propio mensaje: el reforzamiento del liberalismo. Fue entonces cuando el liberalismo, en su formulación más atrasada, readquirió ‘existencia concreta’ en México,

³²⁵ Fraser, Nancy, Op. Cit., pp 191-192.

³²⁶ Sánchez, Consuelo, Op. Cit., p. 37.

apoyándose precisamente en la negación de los derechos de los pueblos indígenas. Así, el caso de las mujeres indígenas funcionó para afirmar la idea liberal de que el individuo debe tener precedencia sobre lo colectivo, y los derechos individuales sobre los derechos colectivos”³²⁷ (cursivas mías).

Lo que Consuelo Sánchez muestra es el lente liberalizador, individualista, con el que el neoliberalismo mira los procesos sociales, y el retroceso de lo colectivo hacia lo individualista que ha implicado su influencia en algunos movimientos.

Desde un discurso supuestamente feminista se fustigó a las comunidades indígenas. Se instrumentalizó la causa de la igualdad de género para potenciar la expansión ideológica neoliberal y aislar las causas colectivas, sociales y económicas, de mujeres y comunidades indígenas.

Chantal Mouffe coincide con la idea de que hay una búsqueda de instrumentalización de movimientos sociales por el neoliberalismo: “Nunca deberíamos dar por sentado que existen luchas inherentemente emancipadoras que no pueden ser orientadas hacia fines opuestos.”³²⁸ Y pone como ejemplo, el “actual desarrollo de formas de ecología con características antidemocráticas”.³²⁹ Por eso dice que “resulta esencial establecer un vínculo entre cuestiones ecológicas y cuestiones sociales”.³³⁰

Tratando el tema del Modelo socialdemócrata y el Estado social, Ignacio Sotelo evidencia el proceso de instrumentalización sufrido por los partidos de esta corriente político-ideológica, que al terminar haciendo suya la política económica del neoliberalismo, quedaron sin identidad propia: “los partidos socialistas andan a la búsqueda de algunos elementos diferenciadores en el plano de los derechos civiles,

³²⁷ Sánchez, Consuelo, Op. Cit., p. 38.

³²⁸ Mouffe, Chantal, Por un populismo de izquierda, Argentina, Siglo XXI editores, 2018, p. 88.

³²⁹ Mouffe, Chantal, Op. Cit.

³³⁰ Mouffe, Chantal, Op. Cit., p. 89.

ya que en política socioeconómica no pueden ofrecer elementos que los distinguan de sus competidores (...) Como nuevas señas de identidad se agarran de los derechos humanos, con énfasis especial en los de la mujer, y a la defensa de las minorías sociales discriminadas ... pero realizadas las reformas legales pertinentes, esta política se agota pronto ... son salidas coyunturales que sólo enmascaran la cuestión esencial de que falta una política verdaderamente innovadora en educación, salud y pensiones”.³³¹

Esto no quiere decir que todos los movimientos sociales hayan sido instrumentalizados por el neoliberalismo. Y menos aún que las causas del feminismo, de la diversidad o de otros movimientos se hayan perdido. Tan no es así, que la victoria electoral de proyectos políticos antineoliberales en América Latina, ha estado soportada o precedida por grandes movimientos sociales, y muchos de ellos relacionados con las agendas que los liberales quisieron, infructuosamente, utilizar.

Sin embargo, lo que importa subrayar aquí es la diferenciación en el tratamiento a los movimientos sociales que se implementó en el período neoliberal.

El neoliberalismo tolera y hasta busca integrar a los movimientos mientras estos se mantengan en el margen de lo cultural y no se involucren en la cuestión económica-social.

Los movimientos son aceptados si sus reivindicaciones se asimilan a la lógica de los derechos individuales y combatidos cuando se instalan en la exigencia de los derechos sociales. Son aceptados si sus reivindicaciones como gays, negros, mujeres, migrantes, ambientalistas, etc., pueden ser asimiladas por el llamado libre mercado; y son combatidos cuando cuestionan el modelo económico neoliberal. Son integrados en lo individual pero rechazados colectivamente. Son aceptados si

³³¹ Sotelo, Ignacio, “Modelo socialdemócrata y el Estado social”, en El País, 27 de julio de 2004, p. 11.

exigen sólo reconocimiento (un escaño en el Congreso, por ejemplo), pero rechazados cuando plantean transformaciones para la redistribución de la riqueza.

También así, el neoliberalismo buscó debilitar y deslegitimar la lucha por los derechos sociales, para fortalecer una nueva hegemonía ideológica que facilitara su desmantelamiento y el rechazo social hacia los mismos.

En el neoliberalismo se busca reducir la diversidad cultural, la cuestión étnica y la diferencia de género a dimensiones exclusivamente individuales, para excluir las dimensiones colectivas, trasladando al terreno de los derechos individuales las luchas y expresiones que comenzaron en el ámbito de los derechos sociales. De esta forma, se restringe la responsabilidad social del Estado y el componente material de los derechos. Por eso, el sistema neoliberal trata de instrumentalizar a varios movimientos, para encuadrarlos en la sola lógica del reconocimiento identitario, sin implicaciones distributivas.

5.3 La transición política al neoliberalismo

El neoliberalismo entraña un conjunto de transformaciones sociales, nuevas coaliciones y alianzas económicas, el desplazamiento del capital productivo por el capital financiero y la conformación de otra hegemonía. Supone también, en consecuencia, un cambio político. El abierto impulso de sus reformas estructurales implicó una composición diferente en los órganos del Estado. Políticos tradicionales, liderazgos carismáticos populistas, estructuras clientelares, regímenes corporativos fueron cediendo su espacio a los llamados tecnócratas, quienes fueron ocupando las instancias de decisión de política económica y política financiera rápidamente. Por regla general, se trataba de economistas graduados en universidades de Estados Unidos o Europa. Estos se fueron acomodando en gobiernos militares primero y en los llamados gobiernos democráticos después.

El neoliberalismo latinoamericano comienza a partir de una intensa presión exterior que induce los golpes militares de 1973 y 1976, en Chile y Argentina, así como la imposición de un conjunto de orientaciones de política económica desde el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, especialmente con la llegada de Margaret Thatcher y Ronald Reagan a los gobiernos de Gran Bretaña y Estados Unidos, en 1979 y 1980.

Se trata de un proceso de cambio político inducido desde el exterior, primero a través del uso de la fuerza y más tarde por medio de su inserción en la transición o retorno a la democracia. El primer gran ensayo se da en Chile después del golpe militar al presidente Salvador Allende, cuando se realizan más de 500 privatizaciones de empresas, se reducen los impuestos directos y se aumentan los impuestos al consumo, entre otras numerosas medidas. En otros casos, los golpes militares o las dictaduras en Argentina, Bolivia y otros países van introduciendo las primeras medidas neoliberales, tales como la contención de los salarios y la apertura de las economías al comercio internacional, echando abajo el modelo económico nacionalista de sustitución de importaciones. En Argentina, a partir de 1976, se abre la economía de forma indiscriminada y se produce un shock que eleva la deuda externa a niveles impensables.

Como dice Dussel: “Las dictaduras hicieron posible una nueva etapa de la existencia de un capitalismo periférico que aumentaba la transferencia de plusvalor al centro”.³³²

El descontento contra los regímenes militares en América Latina se ensambla cronológicamente con otras luchas antiautoritarias en el mundo, como las luchas contra los sistemas de partido de Estado en Europa del Este y el Apartheid en Sudáfrica.

³³² Dussel, Enrique, *Filosofías del Sur Descolonización y Transmodernidad*, México, Ediciones Akal, 2015, p. 223.

Esta situación global obligó a un cambio en la estrategia política de las metrópolis. Estados Unidos y Gran Bretaña no podían seguir apoyando regímenes militares en América Latina, al tiempo que exigían democracia en Europa del Este. Políticamente se había hecho inviable apoyar a aquellos regímenes.

La lucha por la democracia en todos esos países trajo consigo la caída de dictaduras o las transiciones pactadas. Se realizaron elecciones relativamente libres y se conformaron gobiernos civiles con legitimidad democrática, que muchas veces lograron triunfar con el apoyo popular que demandaba no sólo democracia, sino también justicia social.

Las metrópolis tuvieron que adaptarse a una nueva situación y adoptar un nuevo discurso rápidamente. Desde los centros políticos y financieros mundiales se acoplaron a las transiciones políticas e hicieron suyo el discurso democrático. El objetivo era mantener con los gobiernos democráticos, la relación de nueva subordinación financiera y las políticas económicas pactadas con las dictaduras.

En varios países de América Latina, las primeras medidas neoliberales están asociadas a las negociaciones que se establecen desde los centros mundiales del poder financiero con determinadas fuerzas políticas en procesos contradictorios e inciertos de transición, pero muy definidos en términos de política económica. La imposición de un conjunto de orientaciones desde el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial hacia los países de América Latina va a influir determinadamente en el ascenso de ciertos grupos en las altas esferas del Estado.

No obstante la llamada transición democrática, en los países latinoamericanos no sólo no se le puso freno a la instauración neoliberal, sino que se le profundizó.

Como dice Enrique Dussel:

“La instalación de las democracias formales posteriores a las dictaduras (1983-2000) significaron una apertura política de la vida pública, no aterrorizada ya por la represión militar, lo que dio un ambiente de aparente libertad que permitió consolidar la conciencia de la legitimidad del deber de pagar una cuantiosa deuda externa contraída. Esa deuda, que los militares iniciaron, debieron heredarla los gobiernos ‘democráticos’ que, a pesar de este adjetivo, justificaban ante la conciencia popular el indicado deber de pagarla -cuando ya los militares habían perdido totalmente la credibilidad-. Es es decir, la deuda se había legitimado. Esos gobiernos formalmente ‘democráticos’ fueron lentamente volviéndose ortodoxamente neoliberales (cuyos ejemplos prototípicos fueron los gobiernos privatizadores de los bienes públicos como los de Carlos Saúl Menem y Carlos Salinas de Gortari)”.³³³

En el caso de Bolivia y Argentina las primeras decisiones de corte neoliberal comienzan con los gobiernos militares, pero continúan con gobiernos civiles que, en algún momento, restauran en el poder político a personajes de los viejos sistemas nacional-populares, pero ahora con el discurso neoliberal (como Víctor Paz Estenssoro en Bolivia o Carlos Menem en Argentina). En México es el propio sistema de partido de Estado surgido de la Revolución Mexicana, de corte nacional-popular, el que da el viraje hacia el neoliberalismo

El cambio político hacia el neoliberalismo evidencia la decadencia y corrupción de las estructuras políticas del período nacional-popular: PRI, MNR y Partido Justicialista, así como la oligarquización de los grupos económicos que surgieron durante este período. Así se facilitó el cambio inducido desde el exterior y la subordinación del poder político al poder económico.

Esto nos habla de la importancia de la corrupción en el proceso neoliberal latinoamericano. Muchas de las grandes fortunas no se acumulan a partir del éxito de grandes empresas privadas en el libre mercado, sino por medio del saqueo de

³³³ Dussel, Enrique, Op. Cit.

los bienes públicos. Esto tiene gran importancia para nuestro estudio, porque nos indica dos cosas fundamentales, una en retrospectiva y otra en perspectiva.

Por un lado, la corrupción y el neoliberalismo se empalman casi como un mismo proceso, es la subasta de los bienes públicos entre poderosos hombres del sistema. Los gobernantes se convierten en gerentes de transnacionales, en accionistas de consorcios mundiales, en dueños reales -protegidos por prestanombres- de las nuevas empresas privadas antes públicas. Todo lo cual corrompe al sistema político y genera un grupo compacto de intereses económico-políticos unificados, una suerte de oligarquía económica y política.

Por otro lado, esto nos indica que ponerle límites a la concentración brutal de la riqueza no es sólo un tema económico, es también político; y que redistribuir la riqueza de forma más justa no sólo pasa por ponerle límites a la exagerada acumulación de capital en el proceso productivo a través de aportaciones más elevadas al fisco, sino que también implica atacar la corrupción, disminuir el costo económico del poder político, para trasladar recursos a las políticas sociales.

El cambio político hacia el neoliberalismo en Bolivia, México y Argentina muestra varios fenómenos importantes. Por un lado, la influencia decisiva del factor internacional. Los grandes centros financieros mundiales operan relevos, favorecen a ciertos liderazgos, condicionan el apoyo para la transición democrática al refinanciamiento de la economía de acuerdo a las directrices del FMI y el BM. Por otra parte, se advierte la decadencia y corrupción de las viejas estructuras políticas del período nacional-popular: PRI, Partido Justicialista y MNR. En los tres casos, son personajes surgidos de las fuerzas que promovieron y sostuvieron los modelos nacional populares los que van a promover ahora las reformas neoliberales. Pero también debe anotarse en este cambio político como el centro de gravedad de las decisiones se traslada del Estado hacia los grandes consorcios económicos privados y de la nación hacia los organismos financieros internacionales.

Los cambios inducidos desde el exterior, las oligarquías surgidas del desarrollo nacional popular que se vuelven ahora soporte del impulso al modelo neoliberal y la subordinación del poder político al poder económico son los signos del cambio político que acompaña al período neoliberal en América Latina.

El verdadero modelo político del neoliberalismo es el de la corrupción a grandes niveles, el de los negocios turbios entre políticos y empresarios, el del saqueo de los bienes públicos de todos para convertirlos en bienes privados de unos cuantos, es, en fin, el de la asociación del poder político y del poder económico, ya sea con gobiernos militares o con gobiernos civiles.

En Bolivia, los gobiernos militares autoritarios son superados y se restablecen los gobiernos civiles en un contexto internacional generalizado de restauración democrática. En el año de 1980, llega al gobierno a través de elecciones, después de numerosos golpes de Estado y Juntas Militares, Hernán Siles Suazo, quien transmite la Presidencia a Víctor Paz Estenssoro, después de las elecciones de 1985. Por medio de las elecciones de 1989 llega al gobierno Jaime Paz Zamora y en 1993 arriba Gonzalo Sánchez de Lozada. Siles Suazo y Paz Estenssoro fueron Presidentes de la República después de la Revolución de 1952, entre 1952 y 1964, enarbolando un programa nacional popular de reformas sociales, reparto agrario y nacionalizaciones de minas y energéticos. Sin embargo, una vez superada la etapa de las Juntas Militares y los golpes de Estado (1964-1980), regresan a la Presidencia uno y otro, pero ahora con un programa de reformas neoliberales, de privatizaciones, ajustes sociales y medidas tecnocráticas impuestas por el FMI. Jaime Paz Zamora provenía del llamado Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), pero aliado al MNR también impulsa la línea económica neoliberal. Los nuevos gobiernos se insertan en la coyuntura internacional, condicionados por la presión financiera de los organismos mundiales. Se empalma se reconocimiento político exterior con la aceptación interior de la tendencia económica impuesta desde la metrópoli.

En el caso de México, hay una disputa al interior del propio grupo dirigente, que toma rostro en el debate entre políticos nacionalistas y tecnócratas neoliberales. No es una disputa que emerja de las estructuras orgánicas de base del partido de Estado, del Partido Revolucionario Institucional, pues estas mantienen una elevada composición popular hasta bien entrados los años 80. Es una disputa que sucede arriba. Los llamados tecnócratas se posicionan en el gabinete económico, en los organismos financieros del Estado y en aquellas estructuras que sostienen las relaciones con el sector económico privado y con los organismos financieros internacionales. Desde ahí, se apoderan primero de los espacios de decisión de política económica, expulsando a los llamados nacionalistas, especialmente durante el sexenio de José López Portillo, para después tomar abiertamente la Presidencia de la República con Miguel de la Madrid, cuyas memorias de gestión presidencial se titulan elocuentemente *Cambio de Rumbo*.³³⁴ En su libro *La disputa por la nación*,³³⁵ Carlos Tello y Rolando Cordera, describen con precisión esta batalla que se daba al seno del grupo gobernante, entre nacionalistas y tecnócratas, de la cual salieron victoriosos estos últimos.

En Argentina, ya la dictadura militar de la Junta encabezada por Jorge Videla, había comenzado a aplicar ciertas medidas de corte neoliberal, como la contención del salario y otras. Pero la sistematización de las reformas neoliberales comienza con los gobiernos de la transición democrática. En 1983 asume la presidencia Raúl Ricardo Alfonsín, postulado por el partido Unión Cívica Radical, quien la ejerce hasta 1989. Toma posesión en medio de una grave crisis económica. Fue entonces cuando subieron las tasas de interés y la deuda externa de los países latinoamericanos creció exponencialmente, lo que trajo como consecuencia la reducción de la disponibilidad de nuevos créditos para los gobiernos de la región. Carlos Saúl Menem, del Partido Justicialista, toma posesión del gobierno en 1989 y se reelige en 1995, para concluir su mandato en 1999. El cambio político que facilita la implementación de medidas económicas de corte neoliberal en Argentina, se

³³⁴ De la Madrid, Miguel, *Cambio de Rumbo*, Fondo de cultura económica, 2004, México,

³³⁵ Tello, Carlos, Cordera, Rolando, *La disputa por la nación*, México, Siglo XXI editores, 1980.

combina, en una relación compleja y contradictoria, con un marco internacional favorable tanto al regreso a la democracia como a la aplicación de medidas de ajuste antipopular y antinacional. Es curioso que los gobernantes que llevaron a fondo el viraje neoliberal emergieron de fuerzas políticas que en el pasado representaron el modelo nacional popular.

5.4 La política social del neoliberalismo

La transición al neoliberalismo también trajo consigo un cambio en la política social de los países latinoamericanos. La responsabilidad del Estado se diluyó y fue sustituida por una visión de responsabilidad individual. El poder de lo público fue desplazado por el poder del mercado. El acelerado cambio económico tuvo un reflejo en la esfera ideológica, discurso que también se extendió al plano de lo social.

Para el nuevo paradigma, la pobreza no era resultado de un sistema económico ni de determinadas políticas económicas, sino de la falta de capacidades de cada individuo para aprovechar las oportunidades que brinda el mercado. Para los neoliberales no había explotación o injusticia. Como dice Israel Banegas, para “la perspectiva tecnocrática, la pobreza era resultado de la deficiente inserción del individuo en los mercados”.³³⁶

El Estado ya no era el responsable central del bienestar de las personas, esa responsabilidad recaía ahora principalmente en las propias personas. En consecuencia, “se fue consolidando desde los años ochenta un Estado minimalista

³³⁶ Banegas, Israel, “Lo fugitivo permanece y dura: reexaminar los conceptos de racionalidad tecnocrática y racionalidad política, a propósito del programa progresa/oportunidades”, en Cortés, Fernando, coordinador, Temas de política social de México y América Latina, El Colegio de México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2018, p. 24.

en lo que se refiere a la administración de los riesgos y las políticas sociales”.³³⁷ Así, la política social redujo su campo de acción al tema de la extrema pobreza. El trabajo de las instituciones del Estado consistía entonces en habilitar sólo a los extremadamente pobres para poder incorporarlos al juego del mercado; ya no se trataba de lograr el bienestar para el conjunto de la población. Ya no tenía el mismo sentido hablar de obligaciones sociales del Estado y de derechos sociales universales.

Con la mundialización económica, el papel del Estado cambió. Banegas señala que vivimos la “transición de un Estado interventor en la economía, a uno que se ocupe únicamente de garantizar la estabilidad y el funcionamiento óptimo de los mercados”.³³⁸ Ciertamente, el Estado dejó de ser propietario de grandes empresas y ramas económicas. Sin embargo, no es exacto afirmar que el Estado dejó de intervenir en la economía. En realidad, siguió interviniendo, pero el contenido y la orientación de la intervención cambió. El Estado se convirtió en un activo operador de los procesos de concentración económica y debilitó su función equilibradora, siempre relativa, por cierto.

En todo caso, la globalización económica neoliberal apuntaló un proceso que condujo al Estado a priorizar su actividad en torno a la gestión favorable para las empresas hacia los mercados, a través de privatizaciones y desregulaciones, y en detrimento de la cuestión social. Con el nuevo paradigma “se asumió que las políticas sociales debían limitarse a la gestión de los problemas sociales que afectaban a la estabilidad social y por ende al funcionamiento óptimo de los mercados”.³³⁹

Con la presión de las nuevas orientaciones económicas, las políticas sociales sufrieron un cambio regresivo. Como ya no se buscaba redistribuir, sino concentrar,

³³⁷ Banegas, Israel, Op. Cit., p. 25

³³⁸ Banegas, Israel, Op. Cit., p. 26

³³⁹ Banegas, Israel, Op. Cit., p. 28

se operó “una transformación de las políticas públicas, la cual comprendió el tránsito de las aspiraciones redistributivas y el alcance universal de éstas, a acciones centradas en la eficiencia y la focalización, cuyo propósito principal era integrar al individuo al mercado”.³⁴⁰

Si el objetivo era ahora lograr una alta concentración de riqueza en grandes consorcios nacionales o multinacionales para la competencia mundial, resultaba contradictorio mantener altas tasas de aportación fiscal de las grandes empresas. Si lo importante para que las personas salieran de la pobreza era su propia inserción exitosa en el mercado, resultaba innecesario mantener un elevado gasto social. “Lo anterior implicó una redefinición del riesgo social de la pobreza, que transitó de un enfoque de derechos ciudadanos a una visión de dotación de competencias para la integración del individuo al nuevo orden económico global” (cursivas mías).³⁴¹

La función de invertir se movió hacia los privados. La inversión pública se contrajo, al tiempo que se contraían también sus capacidades económicas para realizarla. La competencia mundializada presionó hacia la disminución del costo de la fuerza de trabajo o al traslado de empresas e industrias a lugares donde el costo de la misma fuera menor.

La orientación económica neoliberal condujo al Estado a centrar su actividad en la búsqueda de nuevos mercados para los grandes consorcios empresariales. Luego entonces, “su intervención en lo social se redujo a integrar a los individuos al mercado por medio del aprovisionamiento de competencias”.³⁴² Como hemos señalado arriba, en la promoción e imposición de “políticas sociales de naturaleza restringida y transitoria, estaba la idea de que los riesgos debían ser asumidos primariamente por el individuo, que debía encontrar la solución en el mercado”

³⁴⁰ Banegas, Israel, Op. Cit

³⁴¹ Banegas, Israel, Op. Cit., p. 29

³⁴² Banegas, Israel, Op. Cit.

(cursivas mías).³⁴³ De esta forma, la política social devino residual. El riesgo de pobreza dejó de ser sistémico, como ya dijimos, y se volvió individual. Subrayo la noción de “políticas sociales de naturaleza restringida y transitoria” precisamente porque en mi Modelo de análisis de políticas sociales y derechos sociales esos rasgos evidencian la ausencia de derechos.

Así, a partir de los años ochenta y noventa, los Estados latinoamericanos que habían desarrollado grandes políticas sociales de instituciones pasan a concentrarse en la creación de restringidos programas asistenciales. En México, por ejemplo, se crea el programa Progresar/Oportunidades.

Como podemos observar, política social no es necesariamente sinónimo de bienestar o igualdad, de buen vivir o de ejercicio de derechos. Hay muchos tipos de política social. El neoliberalismo deconstruyó derechos sociales, pero no destruyó la política social. Construyó su propio tipo de política social.

El neoliberalismo es un retroceso, implica un proceso de desmantelamiento. El liberalismo de los siglos XVIII y XIX fue expresión de progreso, de liberación de las fuerzas productivas y políticas, fue progresivo respecto de formas económicas precapitalistas y formas políticas absolutistas. Pero el neoliberalismo es regresivo respecto del Estado social. Actúa para deshacer gran parte de lo construido durante casi un siglo. Es una especie de regreso a la idea liberal, pero cuando ya han ocurrido profundas transformaciones en la sociedad y el Estado posteriores a la época liberal. Según el neoliberalismo, el rol social de la autoridad pública debe de ser mínimo, marginal, subsidiario, provisional. El problema es que esta pretensión aparece justo cuando el Estado ya había asumido una amplia gama de responsabilidades sociales en la etapa nacional-popular, posterior a la etapa liberal.

³⁴³ Banegas, Israel, Op. Cit., p. 35

El neoliberalismo es retroceso y desmantelamiento. Tiene una propuesta de política social, pero no tiene una de derechos. Combate el vínculo entre lo social y las obligaciones del Estado, para buscar vincular lo social con los requerimientos del control político del gobierno y de expansión económica de los privados.

El neoliberalismo desaparece, reduce y privatiza políticas sociales. No puede erradicar todo, porque existe del otro lado, aún debilitada, la presión social de las clases subalternas, y porque atentaría contra su propia reproducción. No obstante, deja en el mínimo la responsabilidad social del Estado, sólo como función política para evitar la ruptura del sistema en su conjunto.

El neoliberalismo ataca las políticas públicas entrelazadas con los derechos. Comienza reduciendo presupuestos para políticas sociales, conteniendo el salario, devolviendo impuestos al gran capital, y privatizando empresas públicas (que son fuente de recursos para el bienestar social) y servicios sociales del Estado, para convertirlos en negocios privados.

Luego sigue con la modificación, cancelación o contrarreforma de los derechos plasmados en la ley. Desaparecen, quedan mutilados o distorsionados y algunos más permanecen en las leyes simplemente como preceptos enunciativos, sin consecuencia práctica alguna.

Con el neoliberalismo se desata la siguiente secuencia de sucesos, como espiral descendente y causal de la deconstrucción de los derechos sociales: 1) El Estado prioriza la orientación de los recursos públicos hacia la formación de grandes procesos de concentración de capital privado; 2) Los presupuestos globales para la política social disminuyen; 3) Las políticas sociales reducen cobertura y tienden a la focalización; 4) Se reforman los marcos jurídicos para restringir las obligaciones sociales del Estado; 5) El Estado tiende a compartir las responsabilidades sociales con el mercado o con los propios beneficiarios; 6) Se cancela o matiza el reconocimiento de distintos derechos sociales; 7) Se debilita la fuerza jurídica de los

sujetos colectivos; 8) Prolifera el reconocimiento formal de derechos enunciativos, es decir, de simples declaraciones, que no cuentan con garantías presupuestales o procesales para su cumplimiento.

Esto tiene como consecuencia una notable disociación entre políticas sociales y derechos sociales, que se manifiesta en el fortalecimiento de dos fenómenos: 1) Políticas sociales sin derechos que las amparen; 2) Derechos sociales sin políticas que los materialicen.

(El estudio de estos dos fenómenos -junto con otros- será decisivo para la elaboración de nuestro Modelo de análisis de políticas sociales y derechos sociales que desarrollamos en otra parte de este trabajo).

Así, política social en la época neoliberal se expresa en las siguientes características concretas:

- Transferencias económicas que pierden cobertura universal y se focalizan hacia pequeños grupos sociales en extrema pobreza.
- Transferencias de recursos públicos a beneficiarios, pero condicionadas a que contraten servicios privados (becas para ingresar a universidades privadas).
- Servicios sociales que se privatizan (como el servicio de agua).
- Servicios que siguen siendo públicos, pero pierden su carácter gratuito (como la salud con los mecanismos de co-pago).
- Servicios públicos que se segmentan para mantener gratuidad en un nivel (educación básica) y cobrarse en otro (educación superior).
- Servicios públicos subrogados a particulares (estancias infantiles).
- Servicios privados que se contratan con recursos públicos (seguros de gastos médicos mayores con cargo al erario).
- Servicios públicos que desaparecen (tiendas de abasto popular a bajo precio).

- Subsidios al consumo popular que desaparecen, se reducen o se trasladan a las empresas privadas (transporte público concesionado).

Como afirma Gabriela Vázquez Olivera: “La privatización, la focalización y la descentralización se combinan como piezas de un modelo dominante en el ámbito social”.³⁴⁴

En el caso específico formal de los derechos sociales tenemos los siguientes cambios:

- * Derechos derogados (por ejemplo, las pensiones dinámicas).
- * Derechos segmentados (se garantiza la gratuidad de la educación básica solamente).
- * Derechos distorsionados (como el derecho a la tierra, cuya protección disminuye).
- * Derechos mediatizados (como el derecho al trabajo, negado en las leyes secundarias).
- * Derechos enunciativos o declarativos (que se quedan como principios abstractos generales: derecho a un medio ambiente sano, a la familia, a la alimentación).

Los cambios ocurren en un contexto de transformaciones de fondo. El mundo del trabajo se pulveriza. Desaparece la noción del empleo estable. La experiencia de nuestros padres de alcanzar un empleo para toda la vida productiva, para obtener al final una jubilación decorosa, se desvanece. Es posible tener empleo o no; trabajar ocho o catorce horas diarias; laborar en una empresa y en otra; recibir contratos por un año, un mes, unos días o unas horas; ser contratado por una empresa que, a su vez, es contratada por otra para aportar mano de obra. Es la era del trabajo efímero y flexible, sin protección social. Y curiosamente, es la era en la que más se ha extendido el trabajo asalariado.

³⁴⁴ VÁZQUEZ OLIVERA, Gabriela, El viraje neoliberal de la política social y la búsqueda de alternativas en América Latina, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2012, p 177.

Se impone la ideología individualista. El ser social es desplazado por el ser individual. El mundo de la competencia fragmenta la solidaridad. Avanza el más exitoso, el que trabaja más tiempo, el que entiende más la nueva realidad tecnológica. Es el mundo del ciudadano comprador, competidor y conectado, del que habla Guy Bajoit.³⁴⁵

En esta nueva realidad se inculca la noción de que la protección social es para los más débiles, para los que no están preparados, para los que no trabajan lo suficiente. Para los perdedores. Si, por un lado, el subsidio social se percibe como un desperdicio de recursos; por el otro, se mira al usuario que acude por el apoyo social del Estado como una carga que sostienen las personas verdaderamente productivas. El ciudadano auténtico no pide ayuda social, sale a flote con sus propios medios, con su propio trabajo y esfuerzo, afirman los nuevos ideólogos.

La gente ha perdido el respaldo social del Estado, pero no por falta de recursos, sino por el distinto destino de estos. La prioridad, el bien común, ya no es el desarrollo integral de las personas y comunidades, su alimentación, educación, salud y trabajo. No. Ahora el bien común es cuidar un conjunto de poderosos consorcios económicos a los cuales les debe ir muy bien en la competencia global. Si a este concentrado de poderosas empresas le va bien, entonces se entiende que le está yendo bien a un país. Los recursos ya no son para subsidiar los gastos sociales, la educación de todos, las pensiones de los empleados, etc. Los presupuestos públicos son ahora para apuntalar a grandes empresas privadas, deducir o condonar impuestos, dar créditos fiscales, rescatar a la banca quebrada, financiar la infraestructura que requieren las nuevas inversiones extranjeras, pagar los intereses de la deuda externa. Éste es el mundo del neoliberalismo.

El neoliberalismo es lo contrario del enfoque de derechos. Sus políticas económicas y sociales son la negación de los derechos. El poder del mercado inhibe el

³⁴⁵ BAJOIT, Guy, El cambio social: análisis sociológico del cambio social y cultural en las sociedades contemporáneas, Madrid, Siglo XXI, 2008.

reconocimiento de derechos sociales. Para sus ideólogos, los derechos sociales obstruyen el desarrollo de los grandes poderes económicos, y por lo tanto, del bien común. Los auténticos titulares de derechos en la era neoliberal son los poderosos consorcios.

La aplicación de unas políticas sociales tan restringidas llevó a algunos de sus intelectuales a elaborar una argumentación justificatoria sistemática que parece lógica. A principios de los años noventa, por ejemplo, Rolando Franco³⁴⁶ hizo una defensa en la que enumeró diez contrastes entre lo que llama la política social tradicional y lo que denomina la política social emergente. En su defensa de las políticas neoliberales, aboga por disminuir la responsabilidad social del Estado; gastar lo menos posible en programas; sustituir parte del gasto central por aportaciones de instancias públicas inferiores o locales; incorporar a los privados en la realización de las políticas; ampliar la cobertura de los servicios privados; hacer políticas exclusivas para los pobres; y depositar en el beneficiario una parte del financiamiento de la política social. En su discurso no aparecen los derechos de la ciudadanía. Veamos sus argumentos:

- 1) Responsabilidad estatal vs pluralidad de sectores. En la política social tradicional el Estado realiza la totalidad de los programas: actúa como financiador, diseñador, implementador, supervisor y evaluador. En el paradigma emergente intervienen otros actores en dicho proceso, tales como el sector filantrópico, las Organizaciones No Gubernamentales, el sector comercial y la familia.

- 2) Centralismo vs descentralización. El paradigma dominante se basa en un Estado fuertemente centralizado, mientras que el paradigma emergente

³⁴⁶ Franco Rolando, "Los paradigmas de la política social en América Latina", en Carlos Arteaga Basurto y Silva Solís San Vicente (coords.) La Política social en la transición, México Universidad Nacional Autónoma de México, 2001 pp. 12-29.

promueve la distribución de responsabilidades desconcentradas y descentralizadas.

- 3) Lógica burocrática vs lógica de proyectos. En el paradigma dominante es el Estado el que sabe lo que hay que hacer. En el paradigma emergente se busca asignar recursos a partir de la presentación de proyectos elaborados por otro tipo de factores que no forman parte del sector público.
- 4) Financiamiento estatal vs cofinanciación. En el paradigma dominante el financiamiento de programas sociales proviene de fuentes fiscales. En cambio, el paradigma emergente promueve la contribución financiera de otros actores, como las donaciones voluntarias de las empresas privadas y de los propios usuarios de los servicios. Todo ello bajo principios como “lo que no cuesta no es valorizado por quien lo recibe” o “el que puede pagar, debe hacerlo”.
- 5) Subsidio a la oferta vs subsidio a la demanda. En el paradigma dominante el financiamiento se orienta a cubrir los costos de los bienes o servicios con los cuales pretende solucionar un problema social. En el paradigma emergente el financiamiento se transfiere al beneficiario para que compre en el mercado el bien o servicio que estime adecuado a sus necesidades. Por ejemplo, con el paradigma tradicional es financiado el servicio de educación pública. Y con el paradigma emergente es entregada una beca al alumno para que se inscriba a una escuela privada.
- 6) Universalismo de la oferta vs universalidad de la satisfacción. El paradigma tradicional o dominante defiende el universalismo, entendido como oferta homogénea abierta a todos. Según el autor, son los sectores más instruidos, más formados y más organizados los que acceden a los servicios universales. En el paradigma emergente, se busca satisfacer las necesidades de las personas que no pueden acceder a los servicios.

- 7) Ampliación progresiva de arriba hacia abajo vs primero, los más necesitados. Según el autor, el paradigma dominante incorpora paulatinamente al sistema de protección social a los que llegan primero y no a los más necesitados. El paradigma emergente opta por el criterio de incorporar primero a los más necesitados a través de la focalización para identificar con precisión a los posibles beneficiarios potenciales y asegurar el impacto sobre el grupo seleccionado.
- 8) Población beneficiaria: intereses organizados vs grupos pobres. El paradigma dominante atendió a quienes tenían capacidad de presión sobre el Estado, especialmente clase media. El paradigma emergente plantea atender a los más necesitados.
- 9) Enfoque en los medios vs enfoque en los fines. El paradigma dominante tiende a defender la importancia de ampliar las coberturas de los programas. El paradigma emergente defiende el impacto de los programas en las condiciones de vida de los beneficiarios seleccionados.
- 10) Gasto público social vs relación costo-impacto. El indicador principal del modelo dominante es el gasto público social integrado por la suma de todos aquellos gastos que realiza el Estado que poseen una connotación social. El paradigma emergente, en cambio, insiste en la necesidad de indicadores relacionados con cada programa específico, utilizando la relación costo-impacto para saber si el programa maximiza el impacto con el menor costo posible.

Sin embargo, diversos estudiosos de las políticas sociales neoliberales afirman que éstas no lograron los objetivos planteados.

Manuel Canto Chac señala que la focalización de transferencias o subsidios condicionados a la situación de pobreza de los beneficiarios es un incentivo perverso que motiva a la gente a no salir de su condición, pues al rebasar el umbral construido por el Estado, las personas pierden el apoyo material que éste les entrega. El problema no es la existencia de dichas transferencias o subsidios, sino el condicionamiento a permanecer en un estado de pobreza para mantener tales apoyos. Canto Chac argumenta que las transferencias focalizadas e individualizadas fueron duramente cuestionadas desde el 2004 por sus propios impulsores, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo, el cual ha señalado: “Una revisión de proyectos del BID mostró que los que estaban focalizados en la pobreza ... en muchos casos reforzaban su exclusión”³⁴⁷.

En otras palabras, la idea de apoyar a los más necesitados los convierte en necesitados permanentes.

Otra crítica a la focalización la retoma Canto Chac del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, el cual señalaba en 2011 que: “Dado que la pobreza no es una característica particular de un grupo fijo de personas, sino una situación que todo el mundo tiene el riesgo de padecer en algún momento, al prestar atención a un grupo específico de personas se pasa por alto el carácter dinámico de la pobreza, el desempleo y otras circunstancias propias del ciclo de la vida y relacionadas con el trabajo”... El Consejo recomienda lo siguiente: “El derecho a la seguridad social [y en general todos los derechos sociales] requiere que se avance progresivamente hacia la protección social universal”.³⁴⁸

³⁴⁷ Banco Interamericano de Desarrollo, *Inclusión Social y Desarrollo Económico en América Latina*, Bogotá, BID 2004 apud. Canto Chac Manuel. “Sociedad Compleja y Política Social pp. 128 y 129.

³⁴⁸ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Reunión de febrero de 2011, resolutivo 14.

Por su parte, Anahely Medrano Buenrostro³⁴⁹ resume los efectos de la política social focalizadora en la época neoliberal de la siguiente forma:

- Negación de la desigualdad y exclusión como causas de la pobreza. El dominio del paradigma neoliberal en materia de política social toma forma concreta en los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. Según esta visión, los pobres lo son porque están fuera del mercado. En consecuencia, la focalización tiene el objetivo de incorporar a quienes se encuentran en condiciones de pobreza extrema en los mercados de mercancías. De tal forma, al no combatirse las causas estructurales de las desigualdades e inequidades, la pobreza continúa, a pesar de las Transferencias Monetarias Condicionadas.
- Poca efectividad y altos costos. Programas como Oportunidades en México han tenido un efecto marginal y un impacto apenas perceptible en la disminución de la pobreza extrema. Además, el énfasis se pone en mejorar la focalización, lo que provoca que se cometan muchos errores de exclusión, pues se deja fuera de programas focalizados a numerosas personas en condiciones de pobreza. También, el afán de lograr una focalización más precisa genera altos costos administrativos. La focalización puede convertirse en un proceso costoso, complejo y burocrático.
- Distorsión de la información. Se incentiva el fraude y la falsedad en la información proporcionada para acceder al programa, en virtud de que está condicionado a un ingreso muy bajo.

³⁴⁹ Medrano Buenrostro, Anahely, "Principales efectos de la focalización como parte del modelo de política social neoliberal", México, Evalúa DF, 2010.

- Distorsión de incentivos. Las transferencias pueden crear dependencia entre los beneficiarios, de tal forma que éstos pueden preferir vivir de la transferencia en lugar de obtener un empleo.
- Estigma social. Existe entre los posibles beneficiarios un sentimiento de humillación o vergüenza al ser clasificados como pobres. Se les trata como pacientes.
- Pérdida de fuerza política de los beneficiarios. El gobierno impone todas las reglas de los programas y exige que los beneficiarios cumplan con los requisitos.
- Fragmentación de los modelos de bienestar social. Por un lado existen instituciones de bienestar social cuyo acceso está vinculado al tipo de empleo formal que tengan los beneficiarios. Y por otro lado, hay programas focalizados de corte asistencialista para las personas que carecen de seguridad social institucional y viven en extrema pobreza. Ello acentúa las desigualdades.
- Reducción de la política social a la asistencia social mínima. Los Programas de Transferencias Condicionadas van ocupando cada vez más espacio en el campo global de la política social de un Estado, desplazando a las amplias políticas sociales institucionales que implican inversiones mayores de recursos.
- Contradicción con el compromiso de garantizar derechos humanos. Estos programas focalizados no están vinculados al cumplimiento de derechos humanos, presentan serias limitaciones e incluso contradicciones para poder concretar compromisos internacionales en materia de derechos humanos.

Entre los efectos de los que habla esta autora me interesa destacar uno: pérdida de fuerza política de los beneficiarios. Este es un punto clave que tiene que ver con la ausencia de derechos: los beneficiarios no tienen fuerza política para obligar al Estado a cumplir con obligaciones sociales. La fuerza la tiene el gobierno para imponer sus reglas. Esto lo retomamos también en mi Modelo de análisis de políticas sociales y derechos sociales.

Con la llegada del neoliberalismo fueron cuestionadas las políticas sociales universales utilizando un argumento, en apariencia, lógico: “Hay pocos recursos y deben destinarse a quienes menos tienen, destinar recursos públicos a las clases medias es regresivo”. Con ese discurso fueron recortados los presupuestos de muchas políticas e instituciones y se fomentó la proliferación de programas de transferencias monetarias focalizadas y condicionadas. El impacto fue muy negativo. He aquí un resumen de las consecuencias abordadas por diversos autores:

- La pretendida atención prioritaria a los extremadamente pobres hace abstracción de la dinámica social estructural de la economía capitalista, que produce constantemente nuevos pobres extremos. Así, el Gobierno articula un listado de pobres extremos a los que da atención prioritaria, cuando por otro lado ha surgido ya un nuevo número de pobres extremos que no se encuentra en sus listas.
- Esta visión afianza un discurso a favor de la desigualdad. El Estado sólo interviene cuando hay pobreza extrema, la pobreza no extrema se mira como algo natural, que puede permanecer.
- Los neoliberales consideran la cuestión social como fenómeno minoritario cuando en casi todas las sociedades latinoamericanas es mayoritario. Predomina una relación 80-20: 80% pobre o carente, y 20% no pobre. Las políticas focalizadas dejan fuera a la mayoría pobre.

- Las transferencias focalizadas mantienen a las personas en la pobreza. La obtención de una transferencia monetaria del gobierno depende de la demostración del grado de pobreza. Si el ingreso del beneficiario excede el umbral de pobreza determinado por la autoridad, entonces pierde la transferencia. Para permanecer dentro del programa, la persona debe mantenerse en la pobreza.
- Las políticas focalizadas invierten los papeles en la relación exigibilidad-obligatoriedad. En este caso, el Gobierno es el que exige al solicitante de apoyo que cumpla con requisitos para acceder a un programa. Y el solicitante, el ciudadano, es el que está obligado a demostrar que vive en la pobreza requerida por la autoridad para alcanzar un beneficio.
- La focalización implica la desaparición del enfoque de derechos. La autoridad determina libremente en cuáles áreas de la cuestión social interviene. En qué momento y con qué recursos. Este tipo de políticas se identifica con la caridad: el apoyo a los pobres es voluntario, no obligatorio: es esporádico, no permanente, es una especie de gracia, no de responsabilidad. El gobierno decide quién es pobre y quién no. Dicha discrecionalidad es contraria a la concepción de derechos que entraña a su vez obligaciones para el Estado.
- La focalización da lugar a un fenómeno clientelar. Se construyen clientelas de beneficiarios que responden positivamente a las exigencias político-electorales de los titulares de los cargos públicos del momento. Los beneficiarios viven con el temor permanente de verse excluidos de los programas. Se convierten, así, en presas cautivas de los gobernantes y pierden, de esta forma, su libertad política.

- Existen numerosos errores de focalización que llevan a excluir a muchos que deberían formar parte de los listados de protección, lo cual conduce a incoherencias e injusticias.

(Todas estas reflexiones se reflejan en la elaboración del Modelo de análisis de políticas sociales y derechos sociales al que hacemos referencia en otra parte de esta investigación).

Para concluir, vayamos al fondo de la cuestión. ¿Por qué se focalizan las políticas sociales? ¿Por qué se reducen sus presupuestos? ¿Por qué se comparten los costos económicos de sus programas con los beneficiarios? ¿Por qué se sustituyen servicios públicos por servicios privados? ¿Por qué se debilita la obligación del Estado para llevar a cabo dichas políticas?

El común denominador que da respuesta a todas estas interrogantes, y más, se encuentra en un fenómeno: el proceso brutal de concentración de capital que implica el neoliberalismo. Las políticas sociales neoliberales tienen un doble efecto en favor de dicho proceso. Por un lado, al disminuir el monto del gasto social, se trasladan recursos que eran destinados a la población para transferirlos por distintas vías a los grandes consorcios empresariales. Por otro lado, la disminución del gasto social permite disminuir la aportación fiscal del gran capital al Estado. Por eso el neoliberalismo combate los derechos sociales, para quitarle al Estado obligaciones económicas y para restarle poder jurídico a los sujetos sociales colectivos sobre el Estado.

Quiero terminar con un análisis del telón ideológico de fondo que trata de justificar la política social neoliberal: la llamada igualdad de oportunidades. Con esta, presuntamente, todos los individuos de una sociedad tienen la misma posibilidad de triunfar, de satisfacer todas sus necesidades e incluso de conformar un patrimonio propio que pueda irse expandiendo. Para lograrlo, lo que tiene que hacer el individuo es aprovechar las oportunidades del mercado. Es decir, debe poner en juego, su

responsabilidad individual para aprovechar las oportunidades que le brinda el mercado.

Quienes permanecen en la pobreza deben su condición a la ausencia de voluntad y decisión para aprovechar dichas oportunidades. Su pobreza no se deriva de la explotación económica o de un sistema que excluye y potencia vulnerabilidades.

La igualdad de oportunidades es en el plano económico-social el equivalente a la igualdad jurídica. No somos iguales, pero tenemos la misma posibilidad de llegar a ser triunfadores en la vida. Es una igualdad en el punto de partida.

François Dubet lo explica elocuentemente. Primero se remite al nacimiento de esta idea: “Desde su origen, la igualdad de oportunidades ... ha sido impulsada por las burguesías y élites deseosas de destruir los obstáculos que el sistema estamentario del Antiguo Régimen oponía a sus aspiraciones (...) La Revolución Francesa abolió los antiguos estamentos con el fin de que cada uno pudiera acceder a todos los empleos según su mérito, con independencia de su nacimiento”.³⁵⁰

En otras palabras, la burguesía que asumió la hegemonía en la sociedad en aquel momento destruyó la desigualdad por nacimiento, es decir, por pertenencia o no pertenencia a la nobleza monárquica (al menos ideológicamente). El acceso a la riqueza no estaría ya determinado por el título nobiliario sino por la exitosa competencia en el mercado.

Dubet desarrolla su idea al referir que “las leyes d’Allarde y Le Chapelier votadas en 1791 defienden la libertad de circular en el espacio social en función de los talentos”.³⁵¹ Ya no se trata de tener la suerte de nacer en la nobleza para tener

³⁵⁰ Dubet, François, Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades, Argentina, Siglo XXI Editores, 2011, p. 53.

³⁵¹ Dubet, François, Op. Cit.

fortuna. Ahora se trata de utilizar los talentos propios para ascender en la escala social.

Para Dubet: “Estas leyes ... anuncian el reino de la igualdad de oportunidades. No cuestionan las desigualdades sociales, pero ofrecen a cada uno la posibilidad de aspirar a todas las posiciones sociales -por desiguales que estas sean”.³⁵²

Y aquí está el elemento clave de la igualdad de oportunidades: no cuestiona la desigualdad, te da la oportunidad de ser desigual, de llegar a la cúspide de la pirámide de las jerarquías sociales. La igualdad de oportunidades “no afecta la jerarquía de las posiciones y de los estatus”.

La igualdad de oportunidades se presenta como proyecto de justicia social en tanto que permite que individuos de los estratos sociales más bajos, más discriminados y excluidos lleguen hasta la cima de la escala social. Con la igualdad de oportunidades, las mujeres pueden llegar a ser legisladoras, los afrodescendientes pueden ser integrantes de un gobierno o exitosos y millonarios artistas, los indios pueden tener casinos o ser estrellas de cine, los migrantes pueden llegar a ser empresarios acaudalados, las personas con discapacidad pueden ser dirigentes sindicales o escritores famosos.

Pero todo ello sin afectar la distancia entre las jerarquías sociales. Todo ello, sin acercar el escalón social más bajo al escalón social más alto. El hijo de un obrero puede llegar a ser el más destacado ejecutivo de Wall Street, pero la clase obrera en su conjunto seguirá manteniendo su bajo estatus social. Un afroamericano puede ser Presidente de los Estados Unidos, pero los barrios negros del Bronx seguirán en la pobreza.

³⁵² Dubet, François, Op. Cit.

Al referirse a medidas de igualdad de oportunidades como la paridad de género o las cuotas de integración de afrodescendientes en ciertas instituciones, Dubet puntualiza: “Hay que señalar que todas estas medidas y todos estos dispositivos apuntan a disminuir las discriminaciones en el acceso a las posiciones, pero que no cuestionan el orden de esas posiciones: no impugnan ni las jerarquías escolares, ni las jerarquías salariales, ni el precio de la vivienda, ni las jerarquías de autoridad de la vida política y profesional”.³⁵³

La igualdad de oportunidades no busca erradicar la desigualdad. Es más, busca mantener la desigualdad. En todo caso, sólo pretende que esta desigualdad sea “justa”. De acuerdo con esta visión: “Las desigualdades de los ingresos y de las condiciones de vida que separan a cada uno de estos grupos dejarían de ser injustas porque todos y cada uno de sus miembros tendrían oportunidad de escapar de ellas”.³⁵⁴

La igualdad de oportunidades se asocia así a un combate cultural y no social. Se busca reconocer categorías oprimidas o discriminadas que no están incluidas en la composición de las altas jerarquías económicas y sociales. No se cuestionan los niveles, jerarquías o posiciones sociales. Lo que se busca es erradicar la discriminación que impide a personas de los grupos discriminados acceder a esos niveles. En otras palabras, se pretende que la salvaje competencia en el mercado capitalista sea “equitativa” y que supuestamente, los competidores partan del mismo punto.

La sociedad de las oportunidades ubica a los individuos en una competencia continua. La igualdad de oportunidades no alude a una igualdad de clases o colectivos, sino a una igualdad de individuos. Las oportunidades apelan a los individuos. El contrato social cede su lugar al contrato individual. La igualdad de

³⁵³ Dubet, François, Op. Cit., p. 56.

³⁵⁴ Dubet, François, Op. Cit.

oportunidades, sin embargo, trata de aprovechar la legítima batalla por las libertades y la autonomía de las personas para convertirla al mercado.

Para Dubet hay dos grandes concepciones de la igualdad: la igualdad de oportunidades y la igualdad de posiciones. Ya hemos explicado ampliamente en qué consiste la igualdad de oportunidades. Recogeremos ahora lo que dice Dubet sobre la igualdad de posiciones:

La igualdad de posiciones dice Dubet, “busca reducir las desigualdades de los ingresos, de las condiciones de vida, del acceso a los servicios, de la seguridad, que se ven asociadas a las diferentes posiciones sociales que ocupan los individuos ... La igualdad de las posiciones busca entonces hacer que las distintas posiciones estén, en la estructura social, más próximas las unas de otras”. No busca “prometer a los hijos de los obreros que tendrán las mismas oportunidades de ser ejecutivos que los propios hijos de los ejecutivos”, sino de “reducir la brecha de las condiciones de vida y de trabajo entre obreros y ejecutivos”. Para poner un ejemplo, no se trata tanto de “permitir a las mujeres gozar de una paridad en los empleos actualmente dominados por los hombres”, sino sobre todo, “de lograr que los empleos ocupados por las mujeres y por los hombres” sean lo mejor pagados posible.

En otras palabras, la igualdad de posiciones busca reducir la distancia colectiva entre el peldaño más bajo y el peldaño más alto de la escala social. A diferencia de la igualdad de oportunidades, la igualdad de posiciones altera las jerarquías en favor de los grandes conglomerados que se encuentran en la escala social más baja.

La igualdad de oportunidades fue progresiva respecto a los estamentos feudales, pues destruyó las bases de una desigualdad que estaba dada desde antes del nacimiento, por el puro vínculo sanguíneo; pero es regresiva respecto a la igualdad de posiciones conquistada durante las preguerras y posguerras del siglo XX. La igualdad de oportunidades era un avance en el marco del liberalismo clásico; pero es un retroceso en el marco del neoliberalismo, pues implica deconstruir los

derechos sociales que se conquistaron muchos años después, varias revoluciones, grandes movimientos y procesos de reforma posteriores a la revolución francesa. Implica deconstruir la convicción y la experiencia, la teoría y la praxis, relacionadas con el propósito de elevar colectivamente, y en su conjunto, las condiciones de vida de las masas populares.

La política social neoliberal se caracteriza por una concepción ajena a la idea de los derechos, según la cual el bienestar social se desprende del esfuerzo y el éxito individual de quienes saben aprovechar las oportunidades que brinda el mercado, de tal forma que al Estado no le corresponda construir condiciones de bienestar general, sino solamente atender a las personas que se encuentran en el extremo de la pobreza o exclusión para fomentarles el desarrollo de capacidades que les permitan su reinserción en el mercado. Esto explica que esas políticas sean de corte minimalista y focalizadas, controladas directamente por los gobiernos, efímeras o provisionales, sin obligaciones para el Estado, con montos presupuestales reducidos y refractarias a su reconocimiento como derechos

5.5 Las reformas económicas neoliberales

El neoliberalismo se expande por América Latina a partir de tres momentos referenciales: los golpes militares de 1973 en Chile y de 1976 en Argentina; la llegada de Margaret Thatcher al gobierno de Gran Bretaña en 1979 y de Ronald Reagan al de Estados Unidos en 1980; y el estallido de la crisis de la deuda externa de los países de la región en 1982-1983. Son tres momentos de enorme presión desde las metrópolis sobre las naciones latinoamericanas. El apoyo al uso de la fuerza, la presión de los países más ricos y poderosos y el alza de los intereses de la deuda, junto con el condicionamiento de nuevos créditos para su refinanciamiento, generaron un marco internacional para inducir la toma de decisiones y medidas orientadas a sustituir los modelos desarrollistas o nacionalistas por las políticas económicas neoliberales. El neoliberalismo no llegó

por la vía del consenso soberano o como creación regional propia. Fue impuesto desde fuera.

El conjunto de medidas económicas neoliberales que fueron aplicadas en los países latinoamericanos destruyeron la incipiente capacidad económica de estos para cumplir con las exigencias derivadas de las necesidades sociales de la población. Y, en consecuencia, llevaron a los Estados de la región a deconstruir una amplia variedad de derechos sociales.

5.6 México

En México comienza abiertamente el viraje neoliberal con la llegada de Miguel de la Madrid al gobierno. Ese cambio se reflejó en decenas de reformas administrativas, legales y constitucionales a lo largo de más de tres décadas y seis administraciones. A continuación hacemos una relación de algunas de las más relevantes, que influyeron en la profundización de la desigualdad y en la pérdida de derechos colectivos.

La reducción de las áreas económicas exclusivas de la nación

En 1983 se reformaron los artículos 25 y 28 de la Constitución para establecer las 11 áreas estratégicas en las que la nación intervendría de manera exclusiva: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad y ferrocarriles. Sin embargo, aunque aparentemente se trataba de fortalecer la rectoría del Estado en la economía, en realidad se restringía su presencia, pues hasta ese año participaba en 63 ramas económicas diferentes. Esta fue la reforma estructural neoliberal de largo aliento que estableció la base jurídica para la privatización general de las empresas de la nación.

Así, el gobierno privatizó empresas de telecomunicaciones, camiones, bicicletas, vestuario, fertilizantes, tabaco; también automotrices, alimenticias, agropecuarias, recreativas; así como radiodifusoras, televisoras, cines, teatros, bancos, puertos, aeropuertos, ingenios, aerolíneas, carreteras, minas, siderúrgicas, etc.

En 1982 la nación contaba con 1155 empresas públicas. Para 1988 el número había bajado a 412. Y para 1993 sólo quedaban 213.³⁵⁵ Esto quiere decir que en una década fueron privatizadas cerca de 1000 empresas nacionales. De dichas ventas los neoliberales festinaban haber obtenido para las arcas del Estado 30 mil millones de dólares. Pero unos años después, por los rescates de las empresas privatizadas fracasadas el Estado terminó pagando 90 mil millones de dólares. Tres veces más de lo obtenido por su venta.

Disminución del gasto público

La caída del gasto público representa una de las reformas estructurales más importantes. En 1982, el gasto público representaba el 50% del PIB. Para 1988, ya sólo representaba el 34% del PIB. La inversión pública que en 1981 represento 10.6% del PIB, pasó a 3.9% en 1988. Y para 1998 cayó a 2,7%³⁵⁶. Del total de la inversión pública, la destinada al campo llegó al 10% en 1980. Pero bajó al 2% en el año 2000.

En el caso del gasto social, la caída llevó a México al rango más bajo de América Latina en los primeros años de este siglo. Argentina se encontraba en el rango de gasto social alto, con más de un 13% del PIB. Brasil estaba en el rango de gasto

³⁵⁵ Rogozinski, Jacques, La privatización de las empresas paraestatales, México, Fondo de Cultura Económica, p. 45.

³⁵⁶ Tello, Carlos, Estado y desarrollo económico, México 1920-2006, UNAM, México, 2007, p. 640.

social medio, ubicado entre el 9% y el 13% del PIB. Y México se ubicaba en el gasto social bajo, menor a 9% del PIB.³⁵⁷

Régimen de consolidación fiscal

A partir de 1983 se instrumenta el llamado régimen de consolidación fiscal, que permite a las grandes empresas declarar menos ganancias de las que realmente tienen, deduciendo las pérdidas de sus propias filiales. De esta forma, eluden la tasa formal plasmada en la Ley y terminan pagando tasas reales de proporciones mucho más pequeñas. Fue una forma de reducir el porcentaje de impuestos a quienes deberían ser los grandes contribuyentes sin modificar las tasas establecidas en la Ley. Así, en los hechos, las medianas empresas pagan al fisco la tasa más alta, y las grandes empresas, la tasa más baja.

Ingreso al GATT

En 1986 México se incorporó al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) para consolidar el proceso de eliminación de aranceles, importaciones controladas, precios oficiales de referencia, y liberación general del comercio exterior. Con este acuerdo queda sellado el fin del modelo de sustitución de importaciones. A partir de ese momento, los empresarios mexicanos que producen para el consumo nacional ya no tendrán la protección del Estado; sus productos tendrán que competir con aquellos que sean importados de otros países.

Disminución de la tasa más alta del ISR

En 1989 se decidió disminuir la tasa más alta del Impuesto Sobre la Renta de 42% a 35%. En otras palabras, se redujo el monto de impuestos a pagar por los grandes contribuyentes. En 1993 le volvieron a bajar los impuestos a los más ricos a una

³⁵⁷ Mostajo, Rossana, Gasto Social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributiva en países seleccionados de América Latina y el Caribe, mimeo, México, p.10.

tasa del 34%.³⁵⁸ Pero dicho porcentaje siguió bajando hasta llegar en el 2001 a un 28%. Lo cual colocó a México como el país de la OCDE que tenía la tasa más baja del Impuesto Sobre la Renta destinada a los grandes contribuyentes, es decir, el que le cobraba menos impuestos a los más ricos.

Apertura al 100% de inversión extranjera

En 1989 se decretó el nuevo reglamento de la ley para promover la inversión mexicana y regular la inversión extranjera. Con este ordenamiento se autoriza a los inversionistas extranjeros a poseer el 100% del capital en empresas de sectores no restringidos.

Privatización de las aerolíneas

También ese año se privatizaron las empresas Compañía Mexicana de Aviación y Aeronaves de México. Ambas empresas, ya privatizadas, entraron en una espiral de endeudamiento que llevó al gobierno a “rescatarlas” en 1995. A principios del sexenio de Vicente Fox, ambas empresas fueron privatizadas nuevamente. Se vendieron en alrededor de 400 millones de dólares, pero el Estado absorbió sus pasivos, muy superiores a lo obtenido por su venta.³⁵⁹

Reprivatización de los bancos

El 1990 se reformó el artículo 28 constitucional para abrir paso a la reprivatización de los bancos que habían pasado a ser propiedad de la nación el 1º de septiembre de 1982. Dicha medida se justificó planteando los siguientes objetivos: conformar un sistema financiero más eficiente; impedir fenómenos indeseables de

³⁵⁸ Clavijo, Fernando (comp.), Reformas económicas en México, 1982-1999, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p.43.

³⁵⁹ Sacristán Roy, Emilio, Las privatizaciones en México, revista Economía UNAM, vol.3, núm. 9, México, septiembre-diciembre 2006, pp. 56 y 57.

concentración; alentar la inversión en el sector”, propiciar las prácticas financieras y bancarias sanas y asegurar que la banca sea controlada por mexicanos.³⁶⁰ Sin embargo, como en otros casos, el fenómeno que se produjo fue exactamente el contrario al declarado. Los bancos ya privatizados mostraron una monumental ineficiencia, se produjeron prácticas de corrupción y simulación, los nuevos banqueros mexicanos no tuvieron capacidad para competir con la banca extranjera y la inversión no creció. La banca quebró de manera espectacular sin cumplirse siquiera un sexenio de su reprivatización. El Estado la rescató con recursos públicos y la volvió a entregar a particulares, pero esta vez casi toda terminó en manos de capital extranjero. El desastre fue total. En 13 meses el gobierno federal vendió 18 bancos, obteniendo 13 mil millones de dólares por ellos. Pero al rescatarlos de su quebranto 6 años después se comprometió a erogar 90 mil millones de dólares.³⁶¹ Hacia 1997, en México sólo 18% de la banca estaba en manos de extranjeros. Para 2003, el porcentaje se elevó a 81%. En Canadá sólo era el 6%; en España, el 8%. En Corea sólo el 10% de la banca es inversión extranjera. En Estados Unidos el 21%. Y en Brasil el 27%. México es el país con mayor participación de capital extranjero en la banca.³⁶²

Privatización de los ingenios azucareros

Entre 1990 y 1991, se privatizaron los ingenios azucareros. Diez años después fueron “rescatados” por el Estado mediante la figura de la expropiación, que se utilizó sólo para salvarlos de la quiebra, sanearlos y volverlos a privatizar.

Privatización de las Industrias Alimenticias del Estado

Entre 1990 y 1991, el gobierno federal privatizó una docena de plantas de Industrias Conasupo (Iconsa) y una docena más de Leche Industrializada Conasupo

³⁶⁰ Rogozinski, Jacques, Op. Cit., p. 110.

³⁶¹ Tello, Carlos, Op. Cit., p. 655.

³⁶² Tello, Carlos, Op. Cit., p. 668.

(Liconsa). Con ello inició el desmantelamiento de la empresa Compañía Nacional de Subsistencias Populares. Más tarde fueron totalmente privatizadas las filiales Maíz Industrializado Conasupo (Miconsa) y Trigo Industrializado Conasupo (Triconsa). En el sexenio de Ernesto Zedillo se decretó la desaparición de Conasupo. Sólo sobrevivió una parte de Liconsa. Con todo ello, el Estado perdió varios instrumentos de política económica y social. Dejó de pagar precios de garantía a productores del campo. Dejó de ofrecer alimentos de calidad a bajo precio en las ciudades. Y dejó de influir en el mercado para orientar a la baja los precios de los alimentos.

Privatización de la telefonía

Entre 1990 y 1992 se realizó la privatización de Teléfonos de México. Cuando se critica el desastre de las privatizaciones se pone el ejemplo de Telmex como una privatización exitosa que no le reportó pérdidas al Estado y en cambio llevó a esta rama económica a una modernización acelerada. Sin embargo, como entidad pública era una empresa que operaba con números negros y contaba con la fuerza económica necesaria para su actualización tecnológica. La privatización de la misma llevó a una notable elevación de las tarifas.

Privatización de Fertilizantes Mexicanos

Entre 1990 y 1992 se privatizó la empresa Fertilizantes Mexicanos S.A., entregándose sus plantas a una docena de entes privados. Hasta antes de su privatización, México exportaba fertilizantes. Después de la privatización, México se convirtió en importador de fertilizantes.

Privatización de las Siderúrgicas

Entre 1991 y 1992 fueron privatizadas Altos Hornos de México y Siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas (Sicartsa), así como liquidada Fundidora Monterrey. Antes

de hacerlo, para sanearlas, el gobierno federal asumió los pasivos de dichas empresas, que sumaron 8 mil millones de dólares. Por la venta de las empresas, el gobierno obtuvo 755 millones de dólares, aunque se calcula que el capital contable de las mismas ascendía a por lo menos 6 mil millones de dólares. En otras palabras, dichas privatizaciones constituyeron un fuerte golpe al erario, pues se pagó mucho más por sanearlas que lo obtenido por su venta.³⁶³

Descentralización educativa

En 1992 inicia la llamada descentralización educativa. A partir de entonces comenzó un proceso de distorsión del gasto educativo. El monto real se fue reduciendo junto con los salarios a los docentes y la inversión en infraestructura escolar. A los estados no les descentralizaron recursos y atribuciones, sino prácticamente sólo la responsabilidad de pagar la nómina magisterial. Eso provocó que el gasto por alumno y el gasto por escuela fuera diferente de entidad a entidad, afectando a los estados más pobres.

Reforma privatizadora del campo

Ese año se reforma el artículo 27 de la Constitución para permitir la inversión extranjera en el campo y la mercantilización del ejido. Dicha reforma elimina el carácter inembargable, inalienable, irrenunciable e imprescriptible del ejido. En consecuencia, a partir de entonces, el ejido se puede vender, embargar y perder. Los objetivos de la reforma eran crear un mercado de tierras, aumentar la inversión en el campo, detonar la producción y preparar al país para la competencia agropecuaria internacional. Los resultados fueron otros: el campo se secó económicamente, se disparó la migración a los Estados Unidos, México perdió su autosuficiencia alimentaria y retornaron los índices de pobreza rural propios de los años 50's.

³⁶³ Sacristán Roy, Emilio, Op. Cit.

Ley minera

También en 1992 se reformó la Ley Minera. Con ella se entregaron concesiones a particulares hasta por 50 años, se eliminaron los límites a la superficie que podía ser explotada y se derogó el impuesto a la extracción de minerales.³⁶⁴ Con la reforma a la legislación minera, el Estado obtuvo la irrisoria cantidad de entre 5 y 111 pesos por hectárea concesionada. Pero entregó a las compañías extranjeras 56 millones de hectáreas, casi un tercio del territorio nacional. Nada más en el sexenio de Vicente Fox se concesionaron 30 millones de hectáreas y en el de Felipe Calderón otros 21 millones. En 2011, la Secretaría de Economía indicó que existían 293 empresas con capital extranjero operando en México, de las cuales 213 tenían sus oficinas centrales en Canadá; 45, en Estados Unidos; 8, en China; 5, en Australia; 4, en Inglaterra; 4 en Japón; 4, en Corea; 2 en India; 2 en Perú y una respectivamente en Luxemburgo, Chile, Italia, Bélgica, España y Holanda. Dichas empresas manejaban 808 proyectos en total, de los cuales, el 63% están asociados con oro y plata.³⁶⁵

Ley eléctrica

En diciembre de 1992, se aprobó la reforma a la Ley del servicio público eléctrico con el objeto de permitir la generación de energía por particulares. A partir de entonces, comenzó la contratación de un grupo de empresas eléctricas extranjeras, principalmente españolas, a las que se les compró energía eléctrica destinada a satisfacer las necesidades del servicio público. En México se llegó a la paradoja trágica de consumir obligatoriamente la energía producida por las compañías extranjeras mientras se desbordaban las presas hidroeléctricas de la Comisión Federal de Electricidad. La privatización de la generación eléctrica se hizo sin

³⁶⁴ López Obrador, Andrés Manuel, NO decir adiós a la esperanza, Ed. Grijalbo, México, 2012.

³⁶⁵ Revista Contralínea, 22 de enero. 2012.

vender un solo clavo de la Comisión Federal de Electricidad. Esto echa por la borda la versión de que sólo se privatiza vendiendo una empresa pública. Aquí simplemente se permitió que empresas extranjeras fueran ocupando paulatinamente el espacio de la CFE, y realizando su actividad.

Reforma privatizadora de la educación superior

El 5 de marzo de 1993 se reforma el artículo 3º constitucional para agregar un texto que relativiza la responsabilidad del Estado en la educación superior. Después de la fracción que ya establecía: “Toda la educación que el Estado imparta será gratuita”, se agregó otra fracción que hace la siguiente distinción: “Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos - incluyendo la educación inicial y la educación superior – necesarios para el desarrollo de la nación”. De esta forma, se coloca a la educación superior como una mera modalidad complementaria que será “promovida” o “atendida”, pero no impartida obligatoriamente. Con ello se entregó a los particulares la tarea de expandir la educación superior y se cerró el acceso de los jóvenes a las universidades públicas.

Autonomía del Banco Central

El 10 de junio de 1993 se aprueba la reforma constitucional que otorga autonomía al Banco de México. Así el artículo 28 de la Carta Magna establece: “El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento”. De esta forma, el Banco de México queda impedido para instrumentar políticas económicas orientadas al crecimiento económico, y su única función es controlar la inflación.

Ley de Inversiones Extranjeras

En 1993 se publica la nueva Ley de Inversiones Extranjeras. Por medio de ésta, con excepción de la petroquímica básica y la producción de armamentos, el sector manufacturero quedó totalmente abierto a la inversión extranjera. Se eliminaron las restricciones a la participación extranjera mayoritaria en petroquímica secundaria, industria de autopartes, construcción de camiones y autobuses y la banca, entre otros sectores.

Privatización de medios de comunicación públicos

El 18 de julio de 1993 fueron puestas a la venta las redes del Instituto Mexicano de Televisión (Imevisión); así como las más de 200 salas de cine de la Compañía Operadora de Teatros y Estudios América (Cotsa). En el mismo proceso, el gobierno se deshizo de las empresas siguientes: Distribuidora Continental de Películas, Nuevas Distribuidoras de Películas y Películas Mexicanas, así como Publicidad Cuauhtémoc, las productoras Corporación Nacional Cinematográfica (Conacine) y el Banco Cinematográfico. Dichas privatizaciones profundizaron los procesos de concentración de riqueza y de exclusión social. El cine dejó de ser un espectáculo de clases populares.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte

El primero de enero de 1994 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Dicho Tratado, presumen sus promotores, logró diversificar y multiplicar exponencialmente las exportaciones mexicanas. Sin embargo, las importaciones crecieron prácticamente en la misma proporción. Además, el TLC encadenó el 80% de las exportaciones a un solo país del mundo: Estados Unidos.³⁶⁶ Benefició a un pequeño sector exportador apartado del resto de la economía nacional. Trasladó

³⁶⁶ Becerra, Ricardo, Op. Cit., p. 149.

los apoyos del Estado de la empresa que producía para el consumo nacional hacia la empresa que producía para la exportación. Quebró al campo mexicano al permitir la entrada de productos norteamericanos súper subsidiados. Permitted la libre circulación de capitales y mercancías, pero no de las personas y su fuerza de trabajo. Y no incluyó un capítulo laboral.

Aumento del IVA

En 1995 se aprobó el aumento del IVA del 10 al 15%. Con ello se recargó el costo de la crisis financiera de 1994 en las clases populares y se alentó la idea de disminuir los impuestos a la renta para aumentarlos a los consumidores. En el sexenio de Felipe Calderón, el IVA pasó del 15 al 16%.

Privatización de los Ferrocarriles

El 12 de mayo de 1995 se reformó la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario para privatizar los Ferrocarriles Nacionales. Vale la pena recordar que el servicio ferroviario era una de las 11 áreas exclusivas que la reforma de 1983 le dejó a la nación. La lista se redujo a ocho áreas, los ferrocarriles y la comunicación vía satélite ya no aparecen en la lista. Y por cierto, como dato curioso, el correo, que aún es área exclusiva de la nación, ha sido privatizado por la vía de los hechos a través de los servicios de mensajería. No debe olvidarse que la privatización de los ferrocarriles dejó sin empleo a 65 mil trabajadores.

Reforma de las pensiones

El 23 de mayo de 1996 se aprobó una nueva ley de los sistemas de ahorro para el retiro. A través de ésta se abandonó el sistema público y solidario para el financiamiento de las pensiones y jubilaciones y se creó un nuevo sistema, privado e individualizado. A través de los bancos, se crearon administradoras financieras privadas para operar el ahorro de cada trabajador. Estas administradoras,

nacionales y extranjeras, recibieron desde entonces el ahorro de los trabajadores en cuentas individualizadas, cobrando por ello altísimas comisiones. Las pensiones de los trabajadores sirvieron como una nueva forma de capitalización de la banca.

Sin embargo, lo más preocupante es que, aún cotizando, una parte muy numerosa de los trabajadores no alcanzaría a recibir una pensión mínima al final de su vida laboral. ¿Por qué? Porque para acceder a la jubilación no bastaba con tener empleo formal; era necesario mantenerlo y cotizar durante 1 250 semanas, o sea durante 24 años continuos. Sin embargo, “el tiempo promedio en la formalidad de la totalidad de los trabajadores sujetos a la actual ley del Seguro Social fue de 45%” en una década.³⁶⁷ O sea, que “tras 24 años de trabajo no se habrán cotizado 1 250 semanas sino apenas 563 (45%), que equivalen a sólo 10 años de cotización. O dicho de otra forma, que al acabar los 24 años de trabajo habría que laborar otros 29 años para alcanzar las 1 250 semanas. En total, una vida laboral de 53 años de duración.”³⁶⁸

Fobaproa

El 12 de diciembre de 1998 se aprobó en la Cámara de Diputados la conversión de las deudas privadas de un grupo de banqueros en deudas públicas a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro. A través de este espectacular “rescate” el Estado mexicano ha destinado 90 mil millones de dólares (1 billón de pesos) al saneamiento y subsidio de la banca privada “mexicana” que actualmente ya está en manos de extranjeros. La quiebra y sucesivo rescate bancario originaron el mayor quebranto de las finanzas públicas de la nación, y en consecuencia, la disminución del gasto social y el aumento de la pobreza. Hoy en día, el Fobaproa convertido en el IPAB (Instituto de Protección del Ahorro Bancario) constituye en los hechos la mayor deuda interna del país y un lastre que se refleja en el presupuesto público, pues cada año se destinan al pago de intereses y capital de dicha deuda decenas

³⁶⁷ Levy, Santiago, Buenas intenciones, malos resultados, Ed. Océano, 2010, México, p.137.

³⁶⁸ Becerra, Ricardo, *Ibídem*, p. 179.

de miles de millones de pesos, con el agravante mayúsculo de que los bancos ni siquiera son públicos. Se paga con recursos públicos una impresionante deuda privada.

Reforma para el diferimiento del pago de impuestos

En 2005 se reformó la Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR) para permitir a las grandes empresas diferir el pago de impuestos hasta por el 100% de sus contribuciones.

Reforma a la Ley del ISSSTE

El 22 de marzo de 2007 se reformó la Ley del ISSSTE para entregar las pensiones de los trabajadores al servicio del Estado a los bancos, como se había hecho ya con las pensiones de los trabajadores de las empresas privadas anteriormente. La reforma obliga a los trabajadores a realizar mayores aportaciones y disminuye el monto final que recibirán al jubilarse.

Reforma energética de Felipe Calderón

En 2008 se reformó la Ley de PEMEX para permitir la firma de contratos incentivados con empresas extranjeras a las que se les compartirá a partir de ese momento un porcentaje de las ganancias derivadas de la explotación de nuevos yacimientos petroleros en regiones exclusivas del territorio nacional durante lapsos prolongados de hasta 25 años. Dichos contratos detonaron nuevas formas de corrupción financiera y disminuyeron la renta petrolera del país.

Reforma para la flexibilidad laboral

En noviembre de 2012 se concretó la reforma laboral. Dicha reforma permite turnos laborales fraccionados, subcontratación, contratos por hora, disminución del pago

de salarios caídos, despidos sin notificación, contratos a prueba con despido inmediato, disminución de las responsabilidades económicas del patrón, desconocimiento de la antigüedad del trabajador, eliminación de la bilateralidad, ascensos por productividad a juicio del patrón. Fue un grave retroceso en el más importante de los derechos sociales.

Reforma laboral educativa

En diciembre del 2012 se aprobó una nueva reforma educativa, que alteró regresivamente el texto de los artículos 3º y 73 constitucionales. Con esa modificación los maestros pasaron de ser trabajadores con estabilidad laboral a ser personal prácticamente eventual, sujetos a despido en cualquier momento. Se creó un Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, que en realidad era para vincular la permanencia de los docentes en el empleo a los resultados de exámenes estandarizados. Dicha reforma “educativa” no incluyó una propuesta pedagógica. Se trató, más bien, de una reforma laboral destinada a facilitar el despido de los maestros. Se trató de una típica reforma neoliberal para disminuir responsabilidades sociales del Estado, achicando los derechos sociales de los docentes.

Reforma de telecomunicaciones

En abril del 2013 se aprobó la reforma en telecomunicaciones. Con ella se abrieron nuevas cadenas de televisión privada. La reforma permitiría a quienes ya poseían empresas telefónicas invertir en televisión, y a quienes ya poseían empresas televisoras invertir en telefonía. El capital extranjero podría invertir ahora 100% en telecomunicaciones, una posibilidad que no permiten, por cierto, nuestros socios comerciales, Estados Unidos y Canadá.

Reforma energética de Enrique Peña Nieto

En diciembre 2013 se reforma la Constitución para permitir que las compañías privadas y extranjeras intervinieran en toda la cadena productiva energética, tanto en la electricidad como en los hidrocarburos, particularmente en la industria del petróleo. Dichas compañías podrían intervenir en gas, gasolinas, electricidad, exploración, explotación e industrialización del petróleo, en petroquímica básica y en todo el sector energético. Incluso el Estado podría expropiar tierras de campesinos para entregarlas a las grandes compañías a fin de buscar hidrocarburos. Las empresas públicas energéticas estarían obligadas a contratar a empresas privadas para realizar sus funciones, convirtiéndose de hecho en instrumentos para transferir recursos públicos a los privados. Esta fue la reforma que derramó el vaso de la paciencia popular, tocó fibras sensibles de la historia de México y afectó gravemente a la economía nacional.

5.7 Argentina

Las medidas de corte neoliberal comienzan en Argentina desde 1976 con los gobiernos militares. Y continúan y se profundizan con los llamados gobiernos democráticos que arriban a partir de 1983.

Es importante situar el comienzo de la era neoliberal en Argentina desde el Golpe de 1976, pues después del mismo el país se insertó en un nuevo esquema de la economía mundial. Esa etapa de los militares se caracterizó por la contención del salario, la caída de los aranceles, la apertura al comercio mundial, el endeudamiento externo, la valorización financiera y la concentración de la riqueza. Los militares prohibieron actividad de sindicatos, persiguieron a los líderes y eliminaron las negociaciones salariales, provocando la caída de salarios reales y el aumento de la pobreza.

Reforma del Sistema Financiero de 1977

Con la Reforma del Sistema Financiero de 1977 se establece un modelo económico marcado por la apertura del mercado de bienes y capitales y la fijación de un régimen cambiario orientado a un esquema devaluatorio decreciente, lo cual coadyuvó al fin del modelo de sustitución de importaciones.

En 1977, la deuda externa era de 11,7 mil millones de dólares; para fines de 1983, era de 45 mil millones de dólares. La apertura comercial condujo a una acelerada tendencia a la importación, lo que provocó una fuga masiva de capitales, que a su vez disparó la deuda externa como el mecanismo económico que sustentó el proyecto económico de la dictadura.

Financiamiento de los pagos

Para financiar los pagos, el Banco Nacional incrementó el suministro de plata. Esta medida, aumentaba la tasa de inflación dramáticamente. La inflación creció tan desmesuradamente que los salarios de los trabajadores argentinos no podían pagarse. La tasa de inflación pasó de 87.6% anual en 1980 a 209.8% en 1982.

Políticas neoliberales posteriores a la dictadura

Con la llegada de Raúl Alfonsín a la presidencia de Argentina en 1983, y hasta el año 2001, la reconstrucción de la democracia en Argentina caminó de la mano de la profundización del modelo neoliberal, con el cual se implementaron un conjunto de estrategias tendientes a condicionar a los gobiernos democráticos a partir de variables macroeconómicas como el sobreendeudamiento y la hiperinflación. La sociedad, que ya no estaba sometida al terror de la dictadura y ahora estaba sometida a un nuevo terror (el de la hiperinflación y el consecuente miedo al hambre) aceptó resignadamente la reforma del Estado, los recortes de los derechos

laborales, las privatizaciones de las empresas del Estado a precios viles, así como muchas otras transformaciones contrarias a sus intereses³⁶⁹.

Plan Austral

El Plan Austral era una estrategia para combatir la hiperinflación argentina (entre 1980-1989 la inflación acumulada fue del 35 636 960%) y los problemas ocasionados por la deuda externa. Una nueva moneda es creada en 1985 para reemplazar el peso argentino desahuciado: el peso austral. Luego de una estabilización temporal, el proceso hiperinflacionario se reanudó y la nueva moneda fue destruida³⁷⁰.

Plan Primavera

El nuevo plan económico impulsaba la apertura de la economía y la privatización de empresas estatales. Tuvo la decidida oposición del sector rural y escaso apoyo de los sectores industriales. El plan paralizaba las negociaciones con los sindicatos y congelaba los salarios de los empleados estatales³⁷¹.

Ley de Reforma del Estado 23.696

Esta ley fue promulgada el 18 de agosto de 1989 y otorgó al Estado el derecho a intervenir cualquier ente, privatizar total o parcialmente o liquidar empresas públicas, reestructurar al sector público sin limitaciones, capitalizar la deuda interna y externa, otorgar beneficios tributarios, eliminar pasivos de las empresas

³⁶⁹ Scaltritti, Mabel (Coord.), Democracia y neoliberalismo en Argentina, Entrama, Recuperado el 14/06/02023 de: <http://entrama.educacion.gob.ar/historia/propuesta/democracia-y-neoliberalismo-en-argentina/1>

³⁷⁰ Manigat, Matarí Pierre, 2009, "El plan de convertibilidad en Argentina: Límites de la política monetaria", Ola Financiera, (4), Recuperado el 14/06/02023 de: http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/04/pdfs/Pierre-OlaFin-4.pdf

³⁷¹ Manigat, Matarí Pierre, Op. Cit.

públicas y refinanciar créditos. Con esta Ley se da el inicio del proceso de las privatizaciones e inicia la era de Carlos Saúl Menem y sus reformas neoliberales.

Ley de Emergencia Económica 23.697

Fue promulgada el 15 de septiembre de 1989 e inició estableciendo, en su primer artículo, el poder de policía de emergencia del Estado, con el fin de superar la situación de peligro colectivo creada por las graves circunstancias económicas y sociales que el país padecía. Además, suspendió por 6 meses los regímenes de promoción industrial, regional y de exportaciones, suspendió las preferencias a las manufacturas nacionales en compras estatales y recortó los subsidios estatales.

Plan de Convertibilidad

La Ley de Convertibilidad fue aprobada el 27 de marzo de 1991, cuando la moneda de curso legal era aún el austral. El Artículo 1 declaraba que el austral sería convertible al dólar y fijaba el tipo de cambio con el dólar a razón de 10.000 australes por dólar, desde el 1° de abril de ese año. Una nueva reforma monetaria poco después convirtió cada 10.000 australes en un peso. Los Artículos 2 y 3 de la ley afirmaban que el Banco Central vendería dólares a ese tipo de cambio eliminando de la circulación la moneda nacional que recibiera a cambio, y que podría comprar moneda extranjera con sus propios recursos emitiendo moneda doméstica. El plan también contemplaba la desregulación comercial y financiera, la flexibilización laboral y el fomento a la privatización de empresas públicas³⁷². Dado que el tipo de cambio estaba sobrevaluado, el Gobierno fomentó la privatización del resto de las empresas públicas, la profundización de la apertura de la economía, la desregulación comercial y financiera y las leyes de flexibilización laboral. Así se dio la privatización

³⁷² Canitrot, Adolfo, Inestabilidad Macroeconómica y Flujos de Comercio en Argentina, 1978-1981, Buenos Aires, CEPAL, 1993. Recuperado de:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9388/S9300107_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

o concesión de las empresas del sector eléctrico, gasífero y de agua, de la red de subterráneos y trenes, líneas marítimas, empresas siderúrgicas y fábricas militares, canales de televisión, estaciones de radio, sector petrolero y petroquímico y el correo.

Decreto de Desregulación

En noviembre de 1991 se sancionó el Decreto de Desregulación que, junto con la suspensión de la Ley de Abastecimiento, constituyeron la manifestación sistemática de la política de desregulación. Se desregularon los principales mercados agrícolas y de actividades extractivas y los mercados mayoristas y de exportación respectivos. Se suprimieron las regulaciones sectoriales, los entes reguladores de la producción, los fondos especiales, y los mercados concentradores³⁷³.

Reducción de la Administración Central y Descentralizada

A finales de 1990, por medio de los decretos 435 y 2476/90, se eliminaron las secretarías dependientes de todos los ministerios, reduciendo el número de empleados, las dotaciones de personal y limitando las plantas asignadas a tareas de apoyo a la gestión sustantiva. Las dependencias que efectuaron los ajustes dispuestos de manera satisfactoria fueron incluidas en el escalafón del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa³⁷⁴.

Reforma Educativa de 1993

Por medio de la Ley 24.195 quedaron configurados los principales ejes de la Reforma educativa Argentina, que pueden resumirse en los siguientes puntos: 1)

³⁷³ Bozzo, María Cristina y López, Beatriz Hebe, "Crónica de un Fracaso Anunciado. La Segunda Reforma del Estado en Argentina", Convergencia, Recuperado de:

<https://convergencia.uaemex.mx/article/download/1886/1434/>

³⁷⁴ Bozzo, María Cristina y López, Beatriz Hebe, Op. Cit.

Renovación de los contenidos curriculares; 2) La institucionalización de un sistema nacional de evaluación de la calidad de la Educación.

Reforma Previsional de 1994

Como medida cautelar a la falta de recursos, se incorporó el sistema privado de capitalización, lo que originó la eliminación del sistema público de reparto de los aportes individuales de los trabajadores que optaron por el sistema de capitalización. Se realizó un pacto fiscal con las provincias, por el cual, el sistema nacional de previsión social absorbió las cajas jubilatorias provinciales³⁷⁵.

Decreto 290/95

En marzo de 1995, se impusieron reducciones importantes sobre el presupuesto nacional, destinadas a superar la crisis financiera del sector público; avanzando en una línea de contracción de los créditos autorizados para alcanzar niveles de gasto compatibles con el de la recaudación fiscal.

Segunda Reforma del Estado

En 1996 se aprueba la Segunda Reforma del Estado (Ley N. 24269-96). A partir de ese momento se cierra este primer ciclo por dos factores: salida de capitales luego de la crisis del tequila y aumento exponencial del desempleo estructural. La ley apunta a emular prácticas empresariales y criterios de eficacia y eficiencia en el gobierno y estructuras desconcentradas; así como a la eliminación y/o reorganización de organismos e instituciones. Se flexibiliza el mercado laboral con reducción de salarios, modificación de la jornada laboral, negociación a nivel de empresas, fin al régimen de indemnizaciones y un nuevo régimen de contratación.

³⁷⁵ Bozzo, María Cristina y López, Beatriz Hebe, Op. Cit.

Ley 24.629

Aprobada en 1996, dicha norma contenía una serie de disposiciones relativas a la organización presupuestaria y crediticia, medidas para contener el gasto en contratos de personal con financiamiento de organismos internacionales y facultades extraordinaria del Poder Ejecutivo (por el término de un año) para introducir dentro del aparato estatal las modificaciones que el Poder Ejecutivo considerara necesarias, incluso contrariando leyes de creación de organismos.

Decreto 558

Las medidas más importantes dispuestas por el Decreto 558 eran la modernización del sistema administrativo, atención sanitaria, capacitación profesional, funciones logísticas y servicios educativos de las fuerzas armadas y de seguridad. También destacan el nuevo régimen de contrataciones, la reducción de estructuras de la administración central, la fusión de organismos descentralizados y la reducción del personal del sector público.

Tablita de Machinea

La tablita fue una creación del Ministro de Economía José Luis Machinea, como mecanismo de aumento de la recaudación. Las deducciones sobre el monto imponible reconocidas por la ley del impuesto, ya sea por cargas de familia, ganancia no imponible y otras especiales, sólo podrían aplicarse plenamente en el caso de que los ingresos mensuales netos no superasen los 3000 pesos. Por arriba de ese monto, las deducciones se perdían paulatinamente, en escalones que las disminuían en un 10, un 30, un 50, un 70 y un 90 por ciento progresivamente, hasta llegar a la pérdida del derecho de aplicar las deducciones para los ingresos netos mayores a 17.000 pesos (221 mil anuales)³⁷⁶.

³⁷⁶ Página 12, "La tablita pasó a la historia", Recuperado el 14/06/2023 de:

<https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-117041-2008-12-19.html>

Megacanje

Este fue un proceso de reestructuración de deuda soberana emitida por el Gobierno argentino e iniciado en enero de 2001. En el proceso, acreedores privados y organismos multilaterales de crédito acordaron postergar por hasta 3 años los pagos en concepto de capital a cambio de una mayor tasa de interés sobre la deuda. Es decir, se trata de un canje de deuda con vencimiento próximo, por deuda con un vencimiento a mayor plazo. El Megacanje pretendía aliviar los pagos de intereses y de capital de la deuda externa argentina, canjeando la deuda por una nueva que permitiera pagar en un plazo mayor. Sin embargo, ese canje iba a tener un costo exorbitante e implicaría seguir incrementando la deuda externa.³⁷⁷.

Decreto 1570, “el corralito”

Este decreto, promulgado el 1 de diciembre de 2001, estableció restricciones transitorias, en instituciones bancarias, para los retiros de dinero en efectivo y las transferencias al exterior. También se prohibió la exportación de billetes y monedas extranjeras. En un intento fallido por evitar la fuga de capitales, el gobierno optó por la punitiva y muy cuestionable estrategia de congelar el acceso a los pocos ahorros remanentes en las cuentas bancarias. Esta medida terminó provocando un estallido social generalizado, con manifestaciones, ataques a bancos y saqueos a supermercados en las principales ciudades del país. El 19 de diciembre, el presidente Fernando De la Rúa anunció Estado de sitio, al día siguiente las manifestaciones populares continuaban y fueron reprimidas por las fuerzas de seguridad con un saldo de treinta y nueve víctimas fatales en distintos puntos del

³⁷⁷ Brown, Andrés, “Blindaje y Megacanje: la mayor estafa de la historia”, En Orsai, (17/junio/2014), Recuperado de: <https://www.enorsai.com.ar/economia/11862-blindaje-y-megacanje--la-mayor-estafa-de-la-historia.html>

país, esa tarde De la Rúa presentó su renuncia a la Presidencia³⁷⁸. El estallido social y político implicó también el resquebrajamiento de la estructura institucional. En el mínimo transcurso de 10 días, cinco funcionarios estuvieron a cargo del Poder Ejecutivo.³⁷⁹

Empresas públicas argentinas privatizadas, disueltas o liquidadas

Administración General de Puertos AGP: privatizada.

Aerolíneas Argentinas SE: privatizada.

Aeropuertos: concesionados.

Agua y Energía Eléctrica SE, Sector Eléctrico: privatizada.

Área Material Córdoba Aviones: privatizada.

Argentina Televisora Color LS 82 TV Canal 7 (ATC): disuelta.

Astillero Ministro Manuel Domecq García - DOMECCQ: disuelta.

Astilleros y Fábricas Navales del Estado - AFNE SA: provincializado.

Banco Hipotecario Nacional: privatizado.

Banco Nacional de Desarrollo (BANADE): disuelto.

Caja Nacional de Ahorro y Seguro: privatizada.

Canal 11, Dicon Difusión SALS 84 TV: privatizada.

Canal 13, Río de la Plata SALS 85 TV: privatizada.

Carboquímica Argentina Sociedad Anónima Mixta: privatizada.

Minera Carolina SA: disuelta.

Compañía Azucarera las Palmas SAI.C.A.P.U.: disuelta.

Conarsud SA Asesoría y Consultoría: disuelta.

Consultara SA Consultora de la Armada: disuelta.

³⁷⁸ Salvia, Agustín, La trampa neoliberal un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en la argentina: 1990-2003, Buenos Aires, Eudeba, 2012, p. 190, Recuperado de: <https://www.aacademica.org/agustin.salvia/109.pdf>

³⁷⁹ RODRÍGUEZ Minor y REICH LÓPEZ, El neoliberalismo en Argentina. Percepciones ciudadanas de una crónica fatalista, 2021, disponible en: <https://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/1082/1290>

Corporación Argentina de Productores (CAP): disuelta.
Empresa Desarrollos Especiales (SAEDESA): disuelta.
Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA): disuelta
Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTEL): disuelta.
Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL): privatizada.
Empresa Nuclear Argentina de Centrales Eléctricas (SAENACE): disuelta.
Establecimientos Altos Hornos Zapla: privatizada.
Fábrica Militar de Ácido Sulfúrico: privatizada.
Fábrica Militar de Tolueno Sintético: privatizada.
Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos ECA: privatizada.
Fábrica Militar General San Martín: privatizada.
Fábrica Militar Pilar: privatizada.
Fábrica Militar San Francisco: privatizada.
Ferrocarril Belgrano SA: concesionado.
Ferrocarriles Argentinos SA: concesionado.
Ferrocarriles Metropolitanos SA: concesionado.
Fondo Nacional de la Marina Mercante: disuelto.
Forja Argentina SA: disuelta.
Gas del Estado SE: privatizada.
Hidroeléctrica Norpatagónica SA Sector Eléctrico (HIDRONOR): privatizada.
Hierro Patagónico de Sierra Grande SA Minera (HIPASAM): provincializada.
Hipódromo Argentino: concesionado.
Induclor Sociedad Anónima Mixta: privatizada.
Indupa SA: privatizada.
Instituto Nacional de Reaseguros (INDER): disuelto.
Interbaires SA: privatizada.
Intercargo SA: privatizada.
Junta Nacional de Carnes: disuelta.
Junta Nacional de Granos: disuelta.
LR3 Radio Belgrano: concesionada.
LR5 Radio Excelsior: concesionada.

LV3 Radio Córdoba: concesionada.
Llao Llao Holding: privatizado.
Monómeros Vinílicos: privatizado.
Obras Sanitarias de la Nación (OSN): concesionada.
Obras Sociales públicas (11) Bajo de denominación: Instituto de Servicios Sociales
Petropol: privatizada.
Petroquímica Bahía Blanca S.A: privatizada.
Petroquímica General Mosconi SAI.y C.: privatizada.
Petroquímica Río Tercero: privatizada.
Polisur Sociedad Mixta: privatizado.
Redes de Acceso a grandes ciudades: concesionadas.
Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires Sector Eléctrico (SEGBA): privatizada.
Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA): privatizada.
Talleres Navales Dársena Norte SAC.I.y N.(TANDANOR): privatizados.
Tanque Argentino Mediano SE (TAMSE): disuelto.
Tecnología Aeroespacial SATEA: disuelta.
Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF): concesionada.
Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF): privatizada.

5.8 Bolivia

En 1982, después de 18 años de gobiernos militares, regresan los gobiernos civiles, formalmente electos de manera democrática. Su vuelta al poder político está condicionada a la aplicación de un conjunto de medidas de corte neoliberal. La llegada de los nuevos gobiernos está envuelta en un grave proceso hiperinflacionario y en la crisis de la deuda, y está marcada por la implementación de medidas como las siguientes: privatización de empresas públicas en sectores estratégicos como el transporte, energía y minas; congelamiento de sueldos de los trabajadores; liberación de los precios de bienes y servicios; reducción del empleo en el sector público; política cambiaria flexible; liberalización del comercio exterior;

privatización y capitalización de las empresas públicas; reforma del sistema de pensiones; y consolidación de la apertura comercial y financiera, entre otras.

Pacto “Plan para Todos”

En 1985 se promulga el Decreto Supremo 21 060 resultado de una negociación entre los partidos tradicionales de corte socialdemócrata y conservador, llamado “Nueva Política Económica / Pacto por la Democracia” entre el Movimiento Nacional Revolucionario y Acción Democrática Nacionalista que garantizó la aprobación de reformas, emanadas de este pacto, en el Congreso. Este pacto se materializó en el “Plan para Todos”, mediante el cual se consolidó y profundizó el modelo neoliberal.

Nueva Política Económica

La política de estabilización aplicada a partir de agosto de 1985, con la promulgación del Decreto Supremo 21060, que quedó conocida como la Nueva Política Económica (NPE) tenía entre sus objetivos básicos: estabilizar los precios eliminando la hiperinflación, para promover un mayor crecimiento económico que revirtiera la tendencia negativa en el crecimiento, restableciendo la solvencia externa del país, a partir de un modelo de desarrollo basado en el mercado y en la apertura del país hacia el exterior. También se definieron los papeles que tenían que desempeñar el sector público y privado. Se abandonaba el capitalismo del Estado, dejando al sector privado la responsabilidad principal de realizar las inversiones productivas, y el Estado debía fortalecer sus papeles de normador, regulador, garantizar la estabilidad macroeconómica y promover inversiones públicas en infraestructura.

La Descentralización Institucional para el Mercado

Ajuste del choque siguiendo los textos ortodoxos neoliberales que se transfirieron en la práctica sin resistencia a la realidad de un país dependiente y en situación de

extrema vulnerabilidad. Los programas transitorios de alivio a la pobreza creados en 1986 y después transformados en permanentes en 1989 rediseñaron la nueva orientación neoliberal de la política social.³⁸⁰

Ley de inversiones No 1182

Esta ley busca otorgar los mismos derechos a los inversionistas extranjeros que a sus empresarios nacionales y posibilita a los inversionistas extranjeros someter sus diferencias ante los tribunales internacionales.³⁸¹

Ley de privatización No. 1330

Esta ley autoriza las instituciones, entidades y empresas del sector público a la enajenación de los bienes, valores o bien, de las acciones que tienen en su propiedad y así, poderlos transferir a personas habitantes de Bolivia o colectivos extranjeros.³⁸²

Decreto supremo No. 21600

Las entidades públicas nacionales, departamentales y municipales, con carácter previo a la contratación, de cualquier endeudamiento interno y/o externo, deben registrar ante el Viceministro de Tesoro y Crédito Público el inicio de sus operaciones de endeudamiento, para su autorización correspondiente. Se entiende por endeudamiento todo tipo de deudas directas, indirectas y contingentes de corto,

³⁸⁰ ANTELO, E., & De, M. POLÍTICAS DE ESTABILIZACIÓN Y DE REFORMA ESTRUCTURALES EN BOLIVIA A PARTIR DE 1985.

<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7607/s2000574es.pdf?sequence=1>.

³⁸¹ PAZ ZAMORA, Jaime, Presidente Constitucional de la República de Bolivia, Ley No. 1182

<http://minero.gob.bo/juridica/19901117-10-24-8.pdf>.

³⁸²

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IEDebt/impactassessments/Bolivia.pdf>.

mediano y largo plazo que las entidades puedan adquirir, sea con el sector privado y/o público, con agentes, instituciones o personas nacionales y/o extranjeras, incluyéndose los gastos devengados no pagados a fines de cada gestión.³⁸³

Ley de capitalización No. 1544

El Poder Ejecutivo dispondrá, mediante decreto supremo, de mecanismos para que personas se beneficien con acciones de fondos de pensiones de capitalización individual. El Poder Ejecutivo podrá disponer, mediante decreto supremo, que dichas acciones sean constituidas en fideicomiso, hasta que las sociedades encargadas de la administración de los fondos de pensiones de capitalización individual inicien su funcionamiento.³⁸⁴

Con esta Ley se vende el 50% de empresas estatales a socios capitalizadores que se hicieron cargo de su administración. Bajo esta nueva modalidad se privatizaron las cinco empresas más grandes de Bolivia, en materia de petróleo, telecomunicaciones, electricidad, aviación y ferrocarriles. Junto con la Ley de Capitalización se aprobó un paquete de leyes complementarias como las de telecomunicaciones, hidrocarburos y electricidad.

Decreto supremo No. 21060

Se buscó poder cerrar la fuente principal perteneciente a la creación de dinero, que eran los créditos del banco central al sector público para poder financiar su déficit.

³⁸³ GACETA OFICIAL DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

<http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/listadonor/11page:240>.

³⁸⁴ Bernardo Requena Blanco, ESTRATEGIA Y PERSPECTIVAS DE LA CAPITALIZACION EN BOLIVIA, <http://www.udsape.gob.bo/portaleshtml/analisisEconomico/analisis/vol16/art01.pdf>.

Se buscó reducir lo más rápidamente posible el déficit fiscal a niveles muy cercanos a cero. Se obtuvo la reducción por un congelamiento transitorio de los gastos.³⁸⁵

Políticas de estabilización económica

Las políticas de estabilización, junto con la suspensión del servicio de la deuda con los bancos comerciales y la normalización de las relaciones internacionales con las agencias internacionales de crédito permitieron el sostenimiento de una posición razonable de reserva. Esto permitió al gobierno anclar la estabilización temas de más en más en el tipo de cambio.³⁸⁶

Descentralización administrativa

En 1985, se da el primer paso en el proceso de descentralización de la administración pública con la promulgación de la Ley Orgánica de Municipalidades. Con ello se agudizaron las desigualdades regionales y se fragmentaron los sindicatos.

Reforma Tributaria

En mayo de 1986, el Congreso de Bolivia sancionó la Ley 843 de Reforma Tributaria. Con esta Ley se crea un nuevo sistema impositivo basado en pocos impuestos al consumo. La reforma tributaria también estableció un sistema de coparticipación de las recaudaciones tributarias para reemplazar al complejo sistema de rentas destinadas, donde se determinó que el 75% de las recaudaciones beneficiarían al Gobierno Central, 20% a los municipios y el 5% a las universidades

³⁸⁵ DECRETO SUPREMO N° 21060 VÍCTOR PAZ ESTENSSORO

<https://www.lexivox.org/norms/BO-DS-21060.HTML>.

³⁸⁶ ONU, DERECHOS HUMANOS (2017)

<https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/IEDebt/impactassessments/Bolivia.pdf>.

públicas. Estas reformas permitieron aumentar los impuestos al consumo y disminuir los impuestos al capital.

Promoción de las exportaciones

Las medidas de estabilización respecto a políticas de crecimiento estaría presente en la implementación de la política de promoción de exportaciones a partir de 1987, con el Decreto Supremo 21660 de Reactivación Económica.

Reformas a la Seguridad Social

En abril de 1987, con la promulgación de la Ley 924, se buscó la reducción de los desequilibrios financieros del sistema de seguridad social, que habían aumentado durante el período hiperinflacionario y que habían provocado una fuerte reducción en las reservas. El objetivo de esta reforma era la separación de la administración de los seguros de salud (corto plazo) y de seguridad de largo plazo (jubilación). De esta manera se redujeron costos económicos del sistema de Seguridad Social.

Privatización eléctrica

Con la Ley de: Electricidad aprobada en 1990 y modificada en 1996, se privatizó el servicio público eléctrico y se abrió el sector a la inversión extranjera.

Reformas para la libre competencia

En la transformación de los papeles del Estado, otra de las prioridades gubernamentales, a partir de la década de 1990, fue buscar establecer un marco legal y una estructura de regulación para establecer los derechos y las obligaciones de los principales actores en el sistema económico: el Estado, los inversionistas privados y el consumidor. Esta estructura para las actividades productivas se basó en la creación del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), mediante la Ley No.

1600 de octubre de 1994, con el objetivo de regular, controlar y supervisar las actividades en los sectores de telecomunicaciones, electricidad, hidrocarburos, transportes y aguas. La Ley 1600 estableció disposiciones de defensa de la competencia, y para la fiscalización de los procesos de impugnación a las resoluciones de los entes reguladores. Con estas disposiciones se pusieron límites a las empresas públicas y se alentó la competencia entre las grandes empresas privadas.

Reforma al sistema de pensiones

En 1991, mediante el Decreto Supremo 22407, se sustituye el FONARE por el Fondo de Pensiones Básicas (FOPEBA), con la finalidad de realizar una administración integral del sistema básico de pensiones de largo plazo, elevándose las tasas de cotizaciones, para mejorar la situación financiera del sistema. Estas reformas tienen un propósito de saneamiento financiero, pero nonsocial, y provocan una carga económica adicional para los trabajadores.

Reformas para la inversión extranjera en las empresas públicas

En 1994 se busca impulsar el proceso de apertura y atraer inversión extranjera directa, que había estado prácticamente ausente de la primera fase de privatizaciones.

Reforma para transformar empresas públicas en sociedades anónimas privadas

En marzo de 1994 se aprobó la Ley de Capitalizaciones (Ley No. 1544), que crea el marco legal necesario para transformar las empresas públicas en sociedades anónimas privadas, y determina la transferencia de las acciones de propiedad del Estado, en las empresas capitalizadas, a los ciudadanos bolivianos.

Ley de Participación Popular

La Ley de Participación Popular (No. 1551) de Abril de 1994 define la transferencia de las competencias de administración de la infraestructura física de salud, educación, cultura, deportes, turismo, caminos vecinales y microrriego a los gobiernos municipales, con la finalidad de que administren, realicen el mantenimiento y la dotación de insumos, equipamiento y medicamentos. Esta Ley amplió la descentralización administrativa. Fue presentada como la devolución de poder hacia los gobiernos municipales y de mejoramiento de los mecanismos de participación ciudadana. Se crearon alrededor de 200 nuevos municipios. Sin embargo, se transfirió cerca del 40% de la responsabilidad de la inversión pública a los gobiernos locales. Es decir, con ello, el gobierno central se deshizo de una carga importante de responsabilidades presupuestales y sociales.

Reforma educativa

En julio de 1994, se promulgó la Ley de la Reforma Educativa (No. 1565), que prioriza la atención a la educación básica y debilita a la educación superior en la asignación de recursos públicos. La reforma establece la enseñanza básica en la lengua materna, reconociendo el carácter pluricultural y multiétnico de la sociedad boliviana. Comprende el fortalecimiento del sistema educativo, la provisión de equipo, material escolar, la capacitación de docentes, administradores y asesores pedagógicos y un nuevo diseño curricular. Asimismo, la reforma busca incorporar un componente de infraestructura escolar, que enfatiza la búsqueda de participación de la comunidad y el fortalecimiento de la gestión educativa municipal. Se pone el énfasis en la llamada calidad de la enseñanza, modificando el sistema administrativo de la educación pública y los contenidos a enseñar e incorporando. Pero se cuestiona la responsabilidad del magisterio en la docencia, al establecerse nuevas normas y criterios para el ingreso y promoción de los maestros. Se excluye a los maestros del proceso de diseño de la política educativa. Y se fomenta la cooperación económica de la comunidad escolar.

Privatización de las obras públicas de transporte

Con la Ley de 1998 se abre paso a la posibilidad de ofrecer concesiones a las empresas privadas para realizar obras públicas en materia de transporte.

Ampliación de la apertura a la inversión extranjera

La aprobación de la llamada Ley Corazón, realizada en 1999, flexibiliza las restricciones que aún subsistían contra las inversiones extranjeras.

Privatización del Agua

En febrero de 2000, el gobierno firmó un contrato con la empresa trasnacional Bechtel para privatizar el suministro de agua en Cochabamba, incluida el agua de lluvia. Poco tiempo después aumentaron las tarifas del agua hasta en un 350% y muchas familias se quedaron sin acceso al vital líquido.

Guerra de la Coca

En 2001 el gobierno emite un decreto que penaliza la comercialización, el manipuleo y el secado de la hoja de coca. No se puede vender hoja de coca en los mercados. Se dan enfrentamientos y se desata la represión. La medida se aplica por la presión del gobierno de los Estados Unidos, y tiene un efecto negativo en la economía de los trabajadores del campo en Bolivia.

Impuestazo

En 2003 el gobierno decreta el llamado impuestazo, un impuesto directo al salario, progresivo y no deducible, con una tasa de hasta el 12.5%, que afecta al conjunto

de trabajadores asalariados, incluidos también los policías. Las protestas son muy fuertes y el gobierno tuvo que retirar su decreto.

Guerra del Gas

A mediados de la década de los 90 se descubrieron importantes reservas de gas natural. El gobierno en turno optó por la decisión de exportar gas natural a Estados Unidos a través de Chile. Se pretendía exportar gas a muy bajos precios sin abastecer el mercado interno. Esto produciría un grave costo social en la calidad de vida de los bolivianos, pues significaba elevar drásticamente los costos del gas para la población boliviana. Implicaba en los hechos el saqueo de un recurso natural. Se precipita así la llamada Guerra del Gas de 2003.

CAPÍTULO SEIS. EL CICLO PROGRESISTA: RECONSTRUCCIÓN DE DERECHOS SOCIALES Y NUEVOS DERECHOS

6.1 El ciclo progresista latinoamericano

Casi al comenzar el siglo XXI, en América Latina comenzó a vivirse un cambio político. Una de sus consecuencias -la que interesa más para el objeto de este trabajo- fue el renacimiento de las políticas sociales acompañadas del discurso de los derechos.

Dicho cambio político tuvo su mayor manifestación en los triunfos electorales obtenidos por fuerzas políticas identificadas como de izquierda, centro-izquierda, antimperialistas, anticolonialistas, socialistas, liberales radicales, o progresistas en general, en varios países de la región.

No era la primera vez que triunfaban la izquierda o fuerzas progresistas en América Latina. Desde 1959 existe en Cuba un gobierno que se autodefine socialista, antimperialista y de izquierda. En 1970 triunfó la Unidad Popular en Chile, pero fue depuesta por un golpe de Estado en 1973. En 1979 triunfó la revolución sandinista en Nicaragua, que perdió el poder en 1990 por la vía electoral. El aspecto nuevo, que caracteriza el cambio del que hablamos, y permite identificarlo como un ciclo, es el conjunto numeroso de victorias consecutivas que ocurren durante el mismo período.

Sin embargo, determinar qué países han formado parte del llamado ciclo progresista ha sido motivo de debate.

En el año 2007, Beatriz Stolowicz afirmaba que en 1998 “algo más de 60 millones de latinoamericanos eran gobernados por la izquierda (en las ciudades); hoy son más de 260 millones. Pero ahora debemos decir: gobernados por la izquierda y el centroizquierda. De haber un solo gobierno nacional hace una década -Cuba-, hoy

son además los de Venezuela, Brasil, Uruguay, Bolivia, Ecuador y Nicaragua (...) Estos gobiernos tienen diferencias políticas entre sí, pero en los votos depositados en todos ellos está expresándose el común rechazo al neoliberalismo y la urgencia de millones por cambios de fondo en vidas y países.”³⁸⁷ Sin embargo, Stolowicz hace dos excepciones en su listado: “Es preciso aclarar que en esos términos del debate no queda comprendido el caso de Argentina, porque el partido Justicialista no se ha definido “de izquierda” como tal ... En cuanto a Chile, el gobierno de la Concertación, no obstante que es presidido actualmente por una integrante del Partido Socialista, no tiene relación orgánica alguna con grupos sociales populares”.³⁸⁸

Pero los mayores cuestionamientos se centraron en los casos de Guatemala y Perú. La victoria de Álvaro Colom en Guatemala en el año 2007 fue inscrita por algunos analistas dentro de la oleada de triunfos progresistas que recorrieron a América Latina al comenzar el siglo XXI. Colom incursiona en la política guatemalteca al lado de un abanico de grupos y personalidades progresistas y de centro-izquierda, primero en la Asamblea Nueva Nación y después en la Unión Nacional de la Esperanza.³⁸⁹ En su conferencia magistral en la sede de la CEPAL, en Santiago de Chile, el 28 de septiembre del 2009, declaró: “Fue mala idea haber convertido al ser humano en un objeto de mercado”.³⁹⁰ Su gestión, sin embargo, no marcó con claridad una orientación económica y social diferente. Años después de haber dejado la presidencia de su país fue detenido, junto con seis integrantes más de su gabinete por el caso Transurbano, asociado a situaciones de corrupción.³⁹¹

³⁸⁷ Stolowicz, Beatriz, en la “Presentación” de Beatriz Stolowicz, coordinadora, *Gobiernos de Izquierda en América Latina. Un balance político*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2007, p. 11.

³⁸⁸ *Ibid.*, p.12.

³⁸⁹ CIDOB, Barcelona Centre For International Affairs, www.cidob.org

³⁹⁰ www.cepal.org/cgi-bin/getProd

³⁹¹ aristeguinoticias.com, 13 de febrero 2018 9:01 am.

Ahora bien, en el caso de Perú, de acuerdo con un texto difundido por telesurtv.net: “Al inicio de su gestión, el presidente gozaba de una aprobación del 55 por ciento y ahora cuenta solamente con el 14 por ciento de respaldo. Cuando Ollanta Humala llegó al poder en 2011 como líder del Partido Nacionalista Peruano generó expectativas en Latinoamérica. Se creía que con su mandato se pondría fin a la derecha de ese país (neoliberal y pro E.E.U.U.), y la izquierda de la región tendría un nuevo aliado. No obstante, su gestión ha sido calificada de manera negativa por el pueblo peruano que en octubre de 2015 solo le daba una aprobación del 14 por ciento.”³⁹²

Gema Ubasart-González y Analía Minteguiaga afirman que: “Con el triunfo electoral en 1998 de Hugo Chávez en Venezuela se abre un periodo de cambio de hegemonía en América Latina, esto es, empieza a agotarse la aceptación de lo estipulado en el Consenso de Washington”.³⁹³ Y en sus notas agregan: “Le siguen Brasil (2002, 2006, 2011), Argentina (2003, 2007, 2011), Uruguay (2005, 2010), Bolivia (2006, 2010), Ecuador (2007, 2009 y 2013), Nicaragua (2007, 2012), Paraguay (2008), El Salvador (2009) y Perú (2011)”.³⁹⁴

Soledad Stoessel destaca que: “Como tantos otros debates en el marco de las ciencias sociales, el ‘giro a la izquierda’ de gran parte de los gobiernos latinoamericanos durante el siglo XXI suscitó incansables discusiones académicas y diversas querellas políticas en diversas partes del globo. La emergencia de experiencias políticas progresistas en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Uruguay y Venezuela colocó a la academia frente al desafío de pensar y analizar los rasgos y

³⁹² ¿Cómo fueron los 5 años del gobierno de Ollanta Humala?, telesurtv.net, [google.com/amp/s/www.telesurtv.net](https://www.google.com/amp/s/www.telesurtv.net)

³⁹³ Ubasart-González, Gemma y Minteguiaga, Analía, “Esping-Andersen en América latina. El estudio de los regímenes de bienestar”, Política y gobierno, VOLUMEN XXIV, Número 1, I Semestre de 2017, p. 228.

³⁹⁴ Ubasart-González, Gemma y Minteguiaga, Analía, Op. Cit.

especificidades que asumieron los procesos políticos contemporáneos. Hacia el año 2008, once de los dieciocho países latinoamericanos eran gobernados por presidentes de centroizquierda o izquierda”.³⁹⁵ Y agrega que: “La literatura al respecto privilegió, a grandes rasgos, el estudio de dos aspectos transversales a las vigentes experiencias políticas: los contenidos de las agendas post Consenso de Washington y la recuperación de las capacidades estatales (...) En este sentido, la centralidad del Estado en la determinación de la agenda pública, la redistribución de la riqueza y la inclusión social ha sido un factor clave en la disputa política abierta durante estos gobiernos”.³⁹⁶

Gabriela Vázquez Olivera habla de “un nuevo énfasis en la cuestión social” durante el ciclo progresista latinoamericano, e interpreta que: “Sentar nuevos objetivos en el ámbito de la política social ha sido un proceso político que los gobiernos surgidos de fuerzas de izquierda, han enfrentado desde diferentes perspectivas, pero en todos los casos han enfatizado la necesidad de impulsar acciones de gobierno orientadas al bienestar social”. Además, explica: “En términos generales, tanto los discursos como los programas de gobierno, parecen recuperar, bajo diversas modalidades, el concepto de derechos sociales y la noción de que su cumplimiento es una responsabilidad colectiva de la sociedad, realizable a través de la acción pública”.³⁹⁷ Para demostrar su aseveración, Vázquez Olivera cita las Líneas Generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 de Venezuela; el documento Un nuevo Brasil es posible, de 2003; el discurso de la toma de posesión de Néstor Kirchner, del 25 de mayo de 2003; y el mensaje oficial

³⁹⁵ Stoessel, Soledad, Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. Revisitando los debates académicos, OpenEdition Journals Polis, Revista Latinoamericana, Online, 39/ 2014, Online since 22 January 2015, connection on 17 January 2021. URL: <http://journals.openedition.org/polis/10453>
p. 2

³⁹⁶ Stoessel, Soledad, Op. Cit., p. 18

³⁹⁷ Vázquez Olivera, Gabriela, El viraje neoliberal de la política social y la búsqueda de alternativas en América Latina, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2012, p. 157.

de Michelle Bachelet, desde el balcón del Palacio de La Moneda, del 11 de marzo de 2006.³⁹⁸

David Alejandro Alarcón Muñoz afirma al respecto que: “De esta forma, y tal como se ha venido planteando en los últimos años, lo que es posible apreciar es un resurgimiento de las posturas que reivindican el rol del Estado en las sociedades latinoamericanas”.³⁹⁹

Celia Lessa Kerstenetzky, afirma que en Brasil en el período 2003–2009 se vivió “una aceleración del crecimiento en buena medida basada en la expansión de las políticas y gastos sociales, especialmente las transferencias gubernamentales y la valorización del salario mínimo, con resultados inéditos en términos de reducción consistente de la pobreza y la desigualdad”⁴⁰⁰.

Investigadores liderados por el académico puertorriqueño Gibrán Cruz-Martínez⁴⁰¹, califican esta etapa de la política social en América Latina como un proceso de expansión. Parten de un hecho histórico: en las dos primeras décadas del siglo XXI, América Latina ha vivido, con interrupciones o continuidades, un ciclo progresista que ha tenido en lo social su principal reflejo⁴⁰². Tal ciclo se caracterizó también por

³⁹⁸ Vázquez Olivera, Gabriela, Op. Cit., pp. 157-162

³⁹⁹ Alarcón Muñoz, David Alejandro, Op. Cit., p. 90.

⁴⁰⁰ Kerstenetzky, Celia Lessa. El estado de bienestar social en la edad de la razón: la reinención del estado social en el mundo contemporáneo. Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2017: 2018.

⁴⁰¹ Cruz-Martínez, Gibrán et al. Welfare and social protection in contemporary Latin America. London, Routledge, 2019.

⁴⁰² Muñoz, Gerardo. “Beyond Identity and the State: The Crisis of the Latin American Progressive Cycle”, en Aternautas 3 (1), julio 2016: 83 – 93. Disponible en

<http://www.alternautas.net/blog/2016/5/12/introduction-to-dossiercrisis-of-the-latin-american-progressive-cycle>. Consultado el 19 de enero de 2020.

un crecimiento excepcional motivado por un boom de las mercancías de uso común asociado a un avance exponencial de sus precios en los mercados mundiales⁴⁰³.

Carmen Midaglia, Gerardo Ordoñez y Enrique Valencia sostienen que: “Entre 2003-2013 la región logró combinar crecimiento con ciertas dosis de distribución económica, a través de la puesta en práctica de un conjunto de intervenciones públicas, que supusieron la promoción de nuevas medidas de protección, ajustes o reformulaciones de los clásicos servicios sociales (educación y salud) y re-regulaciones del mercado de empleo, entre las más destacadas. Mirado el continente en su diversidad, algunas naciones, especialmente las de América del Sur, se convirtieron en casos exitosos en el mejoramiento de las condiciones de vida de amplios grupos poblacionales. (...) Esas buenas noticias en el plano económico general (con diversidades y contra tendencias) fueron acompañadas de cambios políticos significativos, en la medida que en un conjunto de países ganaron las elecciones nacionales fuerzas políticas de izquierda o progresistas, críticas de las políticas liberales, inaugurando un ciclo político peculiar en la región, que se denominó “el giro a la izquierda” (Arditi, 2009; Stoessel, 2014; Cornia, 2016). (...) En suma, el cambio de siglo trajo a Latinoamérica una nueva orientación de las políticas sociales... algunos gobiernos de este continente incluyeron en sus agendas objetivos de corte universalistas”.⁴⁰⁴

En su número de diciembre de 2018, la revista mexicana nexos compiló un conjunto de artículos en los que se realiza un balance sobre los gobiernos latinoamericanos de izquierda, especialmente sobre Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, El

⁴⁰³ Aravena, Claudio. “Fuentes del crecimiento económico y la productividad en América Latina y el Caribe 1990 – 2013”, en *Economía Chilena*, vol. 21, número 1, abril 2018. Santiago de Chile: pp. 34 – 66.

⁴⁰⁴ Midaglia, Carmen, Ordoñez, Gerardo, Valencia, Enrique, “Transformaciones económicas y reformas sociales en latinoamérica en las primeras dos décadas del siglo XXI”, en *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI*, El Colegio de la Frontera Norte, CLACSO, Buenos Aires, 2018, pp. 11-17.

Salvador, Nicaragua, Uruguay y Venezuela. En la editorial que precede a dichos artículos, la revista afirma: “México inaugura este mes de diciembre un gobierno encabezado por la izquierda. Parece una excepción en el oleaje arrasador de la caída de los gobiernos progresistas en América Latina luego de una década de marea favorable. La derecha, refinada o grosera, ha tomado los gobiernos de Chile, Argentina, Ecuador y Brasil. La catástrofe económica y humanitaria sepulta lo que queda en Venezuela de la revolución bolivariana. El gobierno de Daniel Ortega en Nicaragua avanza a paso redoblado hacia la dictadura. Los gobiernos de izquierda de El Salvador no trajeron los cambios prometidos. Bolivia y Uruguay se han quedado solos y sus casos están salpicados de claroscuros. ¿Qué tienen que decir los gobiernos de izquierda de América Latina al nuevo gobierno de México? ¿Qué recuento se puede hacer de sus logros y de sus errores a manera de un doble manual para gobernantes de izquierda? “¿Qué hacer?”, como preguntaba Lenin, y “Qué (no) hacer”, como indica la experiencia continental en la materia. Lo que sigue es una reflexión coral sobre el pasado político inmediato de la izquierda que ha gobernado en América Latina con la mirada puesta en el futuro inminente de México”.⁴⁰⁵

Algunos autores hablan de 7 países, otros mencionan 11 y algunos incluso hasta 14. Pero todos coinciden en que este cambio comenzó en 1998 con el triunfo electoral de Hugo Chávez en Venezuela y que continuó a lo largo de las primeras dos décadas del siglo XXI. Algunos analistas dieron por concluido el ciclo progresista con las derrotas electorales de la izquierda en Chile, Argentina, Uruguay y El Salvador, las deposiciones de gobernantes en Paraguay, Honduras, Brasil y Bolivia, y el giro neoliberal en Ecuador. Sin embargo, las victorias progresistas en Venezuela, México, Argentina, Bolivia, Honduras, Chile y Colombia, entre 2018 y 2022, y las grandes movilizaciones sociales en Chile, Colombia y Ecuador en estos años, han llevado a otros autores a afirmar que el ciclo progresista sigue abierto. Y esa es la postura con la que coincidimos.

⁴⁰⁵ www.nexos.com.mx, núm. 492, diciembre 2018, p. 32.

En cualquier caso, todos convergen en que se trata de un proceso complejo en el que hay avances y retrocesos, así como importantes diferencias entre los proyectos victoriosos de los diversos países, pero también una tendencia general hacia la revisión crítica del modelo neoliberal y la revaloración del papel social del Estado. Sobre el impacto social positivo que tuvo el ciclo progresista en América Latina es interesante lo que señalan Luis Bértola y Jeffrey Williamson: “Después de las llamadas reformas estructurales de las décadas de 1970 y 1980, la mayoría de los países de América Latina habían mostrado que podían lograr un rápido crecimiento y abordar cambios estructurales. Sin embargo...el crecimiento fue seguido por un aumento de la desigualdad y, en algunas partes de América Latina, incluso con aumento de la pobreza. Tomando nota de esta experiencia, los observadores comenzaron a preguntarse si la desigualdad se había convertido en una característica permanente del desarrollo de América Latina (...) Pocos años más tarde, nos encontrábamos discutiendo algo completamente diferente. Hacia 2014, América Latina había registrado un rápido crecimiento durante más de una década y, contrariamente a lo que había sucedido en otras partes del mundo, la desigualdad estaba disminuyendo”.⁴⁰⁶

La implementación de políticas exclusivas hacia el sector laboral formal en la región, durante el siglo XX, propició una exclusión generalizada de las poblaciones rurales, los trabajadores de los sectores informales y los desempleados, respecto de los sistemas de seguridad social⁴⁰⁷. Ante este escenario, en América Latina el siglo XXI ha representado un incremento de las transferencias económicas, una ampliación en la cobertura y generosidad de los programas de bienestar y avances hacia la

⁴⁰⁶ Bértola, Luis, Williamson, Jeffrey, “I.Ciclos y tendencias de la desigualdad a largo plazo y su reiente disminución en América Latina”, en Luis Bértola y Jeffrey Williamson, editores, *La fractura. Pasado y presente de la búsqueda de equidad social en América Latina*, Argentina, Fondo de Cultura Económica, Banco Interamericano de Desarrollo, Intal-Lab, 2016, p. 15.

⁴⁰⁷ Cecchini, Simone et al. *Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools*. Santiago, ECLAC Book, 2015.

De acuerdo con Maristela Svampa⁴⁰⁸, hay cuatro claves que explican este ciclo: 1) el avance de las luchas indígenas; 2) el cuestionamiento de la visión hegemónica de desarrollo extractivista; 3) un replanteamiento de la figura de la dependencia; 4) el avance efectivo de un regionalismo latinoamericano desafiante. En este análisis, al nuevo ciclo político y económico de América Latina se le caracteriza por el marcado protagonismo de los movimientos sociales, combinado con una crisis de los partidos políticos tradicionales y sus formas de representación y una legitimación de los discursos políticamente radicales que cuestionan al neoliberalismo.

Ante el contexto de hegemonía del neoliberalismo, diversos gobiernos latinoamericanos, identificados por las ciencias sociales como progresistas buscaron un espacio de intercambio de apoyos políticos⁴⁰⁹. De esta forma se configuró una suerte de contra-hegemonía que coincidió con el crecimiento de los precios internacionales de las materias primas, escenario conflictivo en el cual resurgió la tradición nacional-popular⁴¹⁰.

Es este marco histórico el que propicia el surgimiento de categorías de análisis como: autonomía, Estado plurinacional, buen vivir, bienes comunes, derechos de la naturaleza o la madre tierra, ética del cuidado y posextractivismo, prefigurando una nueva ciudadanía en los Estados latinoamericanos, o en regiones estratégicas dentro de ellos.

Agustín Salvia, Santiago Poy y Julieta Vera analizan los alcances y límites de las nuevas políticas sociales al abordar el caso argentino entre 2003 y 2015: "...bajo un contexto de precios internacionales favorables para las exportaciones primarias, más la aplicación de políticas heterodoxas orientadas a fortalecer el mercado interno, se inició una fase de recuperación de la actividad productiva, del consumo

⁴⁰⁸ Svampa, Maristela. "Cuatro claves para leer América Latina", en Nueva sociedad, 268, marzo – abril de 2017: 50 – 64.

⁴⁰⁹ Svampa, Maristela, Op. Cit.

⁴¹⁰ Svampa, Maristela, Op. Cit.

y de las finanzas públicas apoyada por el impulso de las exportaciones y de una resustitución de importaciones manufactureras , todo lo cual generó un aumento de la inversión de capital, una recuperación de la demanda agregada de empleo y, en un segundo momento, de las remuneraciones reales de los trabajadores formales...En igual sentido operaron las políticas activas en materia de inversión pública, empleo, salario mínimo, negociaciones colectivas y jubilaciones (Novick, 2006; Palomino, 2007; Panigo y Neffa, 2009), así como también la extensión de los programas sociales de transferencia de ingresos para familias sin empleo (Beccaria y Maurizio, 2008). Estas condiciones hicieron posible un aumento de los ingresos reales de los hogares, una caída de la pobreza y una mejor distribución del ingreso”. Sin embargo, a pesar de los signos mencionados, según estos autores: “un hecho relevante es observar que al final del periodo de políticas heterodoxas analizado, los niveles de indigencia y de pobreza no lograron atravesar el piso de bienestar alcanzado durante la primera etapa del modelo neoliberal”.⁴¹¹

La voluntad política por salir del neoliberalismo tuvo resultados positivos: una lucha efectiva contra la pobreza para decenas de millones de personas un mejor acceso a la salud y la educación, inversiones públicas en infraestructura, en pocas palabras, una redistribución por lo menos parcial del producto nacional, considerablemente aumentado por el alza de los precios de las materias primas. Esto dio lugar a beneficios para los pobres sin afectar seriamente los ingresos de los ricos. Se añadieron a este panorama importantes esfuerzos a favor de la integración latinoamericana creando o fortaleciendo organizaciones como el Mercosur, que reúne a unos diez países de América del Sur, UNASUR, para la integración del Sur del continente, la CELAC para el conjunto del mundo latino, más el Caribe y, finalmente, el ALBA, una iniciativa venezolana con unos diez países.

⁴¹¹ Salvia, Agustín, Poy, Santiago, Vera, Julieta, “Políticas sociales, pobreza y bienestar. Argentina: análisis comparado de distintos regímenes socioeconómicos (1992-2012)”, en Fernando Cortés, coordinador,

En este último caso, se trataba de una perspectiva de cooperación bastante novedosa, no de competencia, sino de complementariedad y de solidaridad, porque, de hecho, la economía interna de los países (progresistas) permaneció dominada por el capital privado, con su lógica de acumulación, especialmente en los sectores de la minería y el petróleo, las finanzas, las telecomunicaciones y el gran comercio y con su ignorancia de las (externalidades), es decir los daños ambientales y sociales. Esto dio lugar a las reacciones cada vez mayores por parte de varios movimientos sociales. Los medios de comunicación social (prensa, radio, televisión) se mantuvieron en gran medida en manos del gran capital nacional o internacional, a pesar de los esfuerzos hechos para rectificar una situación de desequilibrio comunicacional (Telesur y las leyes nacionales en materia de comunicaciones).

Los nuevos gobiernos de Brasil, Argentina Uruguay, Nicaragua, Venezuela, Ecuador, Paraguay y Bolivia, pusieron en marcha políticas restableciendo el Estado en sus funciones de redistribución de la riqueza, de la reorganización de los servicios públicos, en particular el acceso a la salud y a la educación y de inversiones en obras públicas . Se negoció una distribución más favorable del ingreso de las materias primas entre multinacionales y Estado nacional (petróleo, gas, minerales, productos agrícolas de exportación) y la coyuntura favorable, durante más de una década, permitió importantes ingresos para las naciones en cuestión.

Incluimos también en este ciclo a gobiernos locales de izquierda, en regiones y ciudades de países gobernados por la derecha, así como a movimientos sociales antineoliberales con sus reformas conquistadas en estos países, en su caso. Hablamos, de cualquier modo, de una etapa histórica de luchas sociales y políticas antineoliberales que con mayor o menor alcance han logrado cambios y transformaciones en sus países en el orden de las políticas y los derechos sociales a través de las movilizaciones sociales y las victorias políticas electorales.

Vale la pena tener presente el conjunto de decenas de mandatos presidenciales abiertos desde 1999 que dan contenido político al ciclo progresista:

Hugo Chávez asumió el gobierno de Venezuela el 2 de febrero de 1999 y se mantuvo en el mismo hasta su fallecimiento el 5 de marzo del 2013, después de haber sorteado un golpe de Estado y ganado dos reelecciones, tomando posesión nuevamente el 10 de enero de 2001 y el 10 de enero del 2007. Ese mismo día tomó posesión del gobierno de ese país Nicolás Maduro, quien se reeligió y tomó posesión nuevamente el 10 de enero del 2019.

Luis Inacio Lula Da Silva, tomó posesión del gobierno de Brasil el 1º de enero de 2003 y gobernó hasta el 31 de diciembre de 2010, después de haberse reelegido para un nuevo mandato que inició el 1º de enero de 2007. El 1º de enero de 2011 tomó posesión del gobierno de ese país Dilma Rousseff, quien comenzó un segundo período el 1º de enero de 2015 y fue depuesta por el Congreso de ese país el 31 de agosto de 2016.

Néstor Kirchner asumió el gobierno Argentina el 25 de mayo de 2003 y gobernó hasta el 10 de diciembre de 2007. Cristina Fernández gobernó este país del 10 de diciembre de 2007 y hasta el 9 de diciembre de 2015. El 10 de diciembre de 2019 tomó posesión del gobierno argentino Alberto Fernández.

Tabaré Vázquez tomó posesión del gobierno de Uruguay el 1º marzo de 2005; gobernó hasta el 1º de marzo del 2010 y realizó un segundo mandato del 1º de marzo del 2015 al 1º de marzo del 2020. Entre el 1º de marzo de 2010 y el 1º de marzo de 2015 gobernó ese país José Mujica.

Michelle Bachelet asumió el gobierno de Chile el 11 de marzo de 2006 y nuevamente, el 11 de marzo de 2014. El 11 de marzo de 2022 toma posesión del gobierno Gabriel Boric.

Evo Morales llegó al gobierno de Bolivia el 22 de enero de 2006 y se mantuvo en el mismo después de tres reelecciones hasta el 10 de noviembre de 2019, fecha en que fue depuesto con un golpe de Estado. El 8 de noviembre de 2020 tomó posesión como gobernante de Bolivia Luis Arce.

Manuel Zelaya tomó posesión del gobierno de Honduras el 27 de enero de 2006 y fue depuesto por órdenes de la Suprema Corte de Justicia de Honduras el 28 de junio de 2009. Xiomara Castro Sarmiento toma posesión del gobierno el 27 de enero de 2022.

Daniel Ortega regresó al poder político de Nicaragua el 11 de enero de 2007 y se mantiene en el cargo después de iniciar nuevos mandatos el 10 de enero de 2012 y el 10 de enero de 2017.

Rafael Correa gobernó Ecuador del 15 de enero del 2007 al 24 de mayo de 2017, después de una reelección.

Álvaro Colom tomó posesión del gobierno de Guatemala el 14 de enero del 2008 y concluyó su mandato el 14 de enero del 2012.

Mauricio Funes tomó posesión del gobierno de El Salvador el 1º de junio de 2009 y concluyó su mandato el 1º de junio de 2014. En esta fecha tomó posesión del gobierno de ese país, Salvador Sánchez Cerén, quien gobernó hasta el 1º de junio de 2019.

Fernando Lugo tomó posesión del gobierno de Paraguay el 15 de agosto de 2008 y fue depuesto por el Congreso el 22 de junio de 2012.

Ollanta Humala tomó posesión del gobierno de Perú el 28 de julio de 2011 y gobernó hasta el 28 de julio de 2016. Pedro Castillo toma posesión del gobierno el 28 de julio de 2021.

Andrés Manuel López Obrador tomó posesión del gobierno de México el 1º de diciembre de 2018.

Gustavo Petro toma posesión del gobierno de Colombia el 7 de agosto de 2022.

6.2 Reconstrucción de derechos y nuevos derechos

El ciclo progresista expresa una suerte de efecto péndulo. Pasamos de una etapa de construcción de derechos sociales (período nacional-popular) a una etapa de deconstrucción de derechos sociales (período neoliberal) para retornar nuevamente a una etapa de construcción de derechos sociales (ciclo progresista).

Sin embargo, el ciclo progresista no es simplemente una reconstrucción de los derechos conquistados en la etapa nacional-popular y desmantelados en el neoliberalismo. El ciclo progresista condensa tanto una reconstrucción como una nueva construcción. Asistimos a un rescate y defensa de viejos derechos sociales, pero también hay nuevos derechos.

En el terreno de la reconstrucción hay una recuperación de los sistemas de salud y educación públicos. También, políticas de recuperación salarial de la clase trabajadora. En Argentina incluso se restauró el sistema público de pensiones y se derogaron las medidas de flexibilización laboral. Además, vuelve a estar en la agenda el derecho a la tierra. Y nuevamente todas estas luchas y las que emergen con nuevos contenidos, se vinculan con las batallas por el dominio de la nación sobre los recursos naturales, especialmente los hidrocarburos.

Pero como hemos dicho, se advierte la irrupción de derechos sociales de nuevo tipo. Entre los temas que aparecen en esta etapa se encuentran: pensiones ciudadanas de adultos mayores, protección social, educación superior, igualdad de

género, diversidad étnica, pueblos indígenas, diversidad sexual, discapacidad, vivienda y hábitat social, derechos de la naturaleza y participación social.

¿Qué explica la presencia de estos nuevos temas? Hay varias razones y motivaciones que inciden en la construcción de los nuevos derechos. Entre ellas deben contemplarse principalmente cuatro: 1) la pulverización del mundo del trabajo durante el neoliberalismo; 2) la diversificación y emergencia de nuevos sujetos sociales 3) el reconocimiento de otros ejes estructurantes de la desigualdad distintos a la clase social; y 4) el fortalecimiento de la cultura de las libertades democráticas en la sociedad.

En el período nacional-popular los grandes sujetos sociales que conquistan derechos se desenvuelven en el marco de las clases vinculadas a la economía formal que tiende a su desarrollo y expansión. Son los obreros y los campesinos los principales protagonistas. En el México de principios del siglo XX, por ejemplo, son las masas campesinas que luchan por la tierra y la naciente clase obrera que exige condiciones dignas de trabajo quienes conquistan los derechos sociales de esa época. En la Argentina de mediados del siglo XX, los principales protagonistas son los obreros de las ramas industriales que se expanden sin cesar. En la Bolivia de mediados del siglo XX, los mineros y las comunidades campesinas sin tierra le dan forma a la lucha por el reconocimiento de los derechos colectivos.

Sí hay otros temas, sí hay otros actores, sí hay otro tipo de sujetos, pero están soterrados y su expresión está subsumida en los planteamientos generales de clase. Están las mujeres en el proceso peronista argentino. Y las comunidades indígenas aparecen luchando en México y en Bolivia, pero sus identidades no están en la superficie social ligadas a la conquista de derechos colectivos propios.

Durante la etapa neoliberal (y aún antes, en la decadencia del período nacional-popular), los sujetos sociales se diversifican y rebasan las fronteras del marco económico-productivo. El neoliberalismo ha arrojado fuera del trabajo formal a

millones de personas, que terminan conformando la mayoría social. El trabajo se debilita dramáticamente y la lucha por los derechos colectivos también empieza a darse por fuera del ámbito laboral formal. Aunque es una tendencia mundial, es especialmente en los países de la periferia capitalista donde desaparecen muchos contratos colectivos, sindicatos y empresas en la época neoliberal.

Se estrechan los límites históricos del modelo basado en la protección del trabajo asalariado y el reparto agrario. Hay un amplio universo de la población que no puede acceder a los beneficios de las políticas sociales históricas porque se encuentra fuera de los circuitos y estructuras formales de la economía. Es el caso de los adultos mayores que nunca cotizaron en una institución de seguridad social porque nunca realizaron un trabajo formal asalariado o de las mujeres que toda su vida realizaron labores en el hogar.

En la etapa nacional-popular las políticas sociales se organizaban fundamentalmente alrededor del trabajo. El acceso a la vivienda, las pensiones, las jubilaciones, la recreación, la salud, se obtenía a partir del vínculo laboral. Prácticamente se consideraba que una nueva prestación para los trabajadores se convertía en una prestación para todos los pobres. De hecho, migrantes del campo o de otras regiones y países se incorporaban crecientemente al mercado laboral formal, pues se tenía la expectativa de que la sociedad caminaba hacia un mundo dividido entre propietarios de los medios de producción y una mayoría social de trabajadores asalariados.

El neoliberalismo debilitó el trabajo, disminuyó su valor en el mercado, lo estratificó; achicó el tamaño del trabajo formal, aumentó el trabajo informal, flexibilizó sus relaciones de contratación, desmanteló sus derechos. El trabajo asalariado no desapareció evidentemente; es más, sigue siendo la relación predominante. Pero perdió mucho terreno conquistado antes. Se diluyó la realidad del trabajador que gana su puesto de forma permanente, para que durante tres décadas ascienda en el escalafón laboral y ahorre para su jubilación. En el neoliberalismo esa visión es

repudiada, el trabajador tiene empleo formal por fragmentos interrumpidos en el tiempo; obtiene un empleo durante unos años o unos meses y luego obtiene ingresos a través del trabajo no asalariado, o por subcontratación, o por puestos no registrados ante las instituciones de seguridad social. Esto nos indica hasta que punto el trabajo deja de ser el eje estructurante de las políticas sociales.

En el ciclo progresista se comprende que para lograr beneficios sociales realmente universales se tiene que ir más allá del mundo laboral formal, se tiene que visualizar la complejidad de un conjunto de clases y grupos subalternos que no se agotan en la dupla de obreros y campesinos. Para poder beneficiar a la mayoría social, las nuevas políticas y derechos sociales tienen que rodear al mundo del trabajo.

Esa complejidad de clases y grupos subalternos que se observa desde la política se expresa desde abajo, desde la sociedad, en la irrupción de un conjunto nuevo de sujetos sociales que tenderán a convertirse en nuevos sujetos de derechos colectivos.

Entre los nuevos sujetos se encuentran de manera destacada las comunidades indígenas en Bolivia y México, que reivindican demandas económicas como el uso y disfrute de las tierras y sus recursos naturales, pero también son portadoras de demandas culturales y políticas. Rechazan el viejo indigenismo, que tendía a buscar la integración de las comunidades indígenas a los patrones culturales y económicos occidentales. Las luchas indígenas que estallan alrededor del año de 1992, al conmemorarse los 500 años del inicio de la guerra de conquista, en pleno período neoliberal, tienen nuevas demandas, exigen autonomía, reconocimiento de lenguas y culturas, nuevos niveles y formas de gobierno, acceso al uso y disfrute de los recursos naturales.

Paralelamente emerge la lucha de las comunidades, pueblos y personas afrodescendientes, invisibilizadas en su presencia, derechos y hasta existencia misma por la inercia opresora de la conquista.

En el campo se visibiliza también la lucha de trabajadores agrícolas asalariados, migrantes que trabajan tierras que no les son propias.

Los adultos mayores luchan en las calles por pensiones dignas, en el caso de los que tuvieron un trabajo asalariado en su juventud. Pero también aparece la revolución blanca de las y los adultos mayores que nunca gozaron de un empleo formal, que hicieron su vida económica en la informalidad, en el trabajo asalariado no registrado, en la subcontratación u outsourcing, en el comercio, formal o informal, en el trabajo no pagado del hogar, en el transporte público particular, en el taller clandestino, en el home office, en el free lance, en la acción cultural, en fin, en la actividad de la que no se deriva jubilación alguna. Reclaman el reconocimiento económico al trabajo real de toda su vida.

En el escenario aparecen también los jóvenes que luchan por la apertura de espacios en los niveles de educación superior y por la gratuidad de estos estudios en el sistema público. Luchan contra el cobro de cuotas en universidades e instituciones de educación superior públicas y contra la exclusión de los llamados peyorativamente rechazados. Surge el malestar de los también estigmatizados como ninis, que no tienen escuela ni empleo.

Las mujeres despliegan también sus banderas de lucha por el reconocimiento económico del trabajo en el hogar, por la institucionalización de los cuidados, por la erradicación de la criminalización de las decisiones sobre su maternidad y por la eliminación de la violencia en su contra. Pelean salario igual a trabajo igual y representación paritaria en los órganos de decisión.

La comunidad Lésbico, Gay, Travesti, Transgénero, Transexual, Intersexual, No Binaria y más, sale a las calles a demandar primero el fin de la persecución, de las razzias, para pasar a pelear contra la criminalización y penalización de la orientación sexual. Se organizan para luchar por un sistema público de salud que atienda los

efectos de largo plazo de la pandemia del SIDA provocada por la transmisión del virus del VIH. Y a partir de ahí dan una lucha colectiva por el matrimonio igualitario para asegurar derechos sociales familiares como la sucesión, los alimentos y la adopción, y derechos laborales.

Las comunidades de personas con discapacidad también se abren espacio y reclaman pensiones, sistemas de acceso libre, presencia pública, atención sanitaria, integración en los sistemas educativos y acogimiento por las familias e instituciones.

La lucha de los nuevos sujetos sociales va a obligar al reconocimiento público y político de la existencia de otros factores que fomentan las desigualdades más allá de las estructuras formales de las clases sociales. Laís Abramo señala que “la matriz de la desigualdad social está asentada también en una cultura del privilegio”.⁴¹²

Abramo desarrolla así su idea:

“La cultura del privilegio es una herencia del pasado colonial y esclavista, que se caracterizó por una negación del otro, históricamente caracterizado como los indígenas (habitantes originarios de los países de América Latina), los afrodescendientes que aquí llegaban a través de la trata transatlántica de esclavos, las mujeres, los pobres, los trabajadores.

(...)

En la cultura del privilegio, las diferencias pasan a ser vistas como desigualdades y a ser incorporadas como algo natural en la percepción de las

⁴¹² Abramo, Luis, “La matriz de la desigualdad en América Latina. Avances y desafíos de cara al futuro”, en *Las sendas abiertas en América Latina. Aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones*, Daniel Filmus y Lucila Rosso (compiladores), CLACSO, p. 105.

personas, tanto de las que están en posición de privilegio como de las subordinadas. Es una cultura que naturaliza la discriminación, las jerarquías sociales y las enormes asimetrías de acceso a los derechos, al poder, a los frutos del progreso, a la deliberación política y a los activos productivos y financieros. Ella refuerza, asimismo, el acceso asimétrico a las capacidades y oportunidades. Las jerarquías naturalizadas por la cultura del privilegio se establecen en beneficio de quienes están en el poder, según los criterios de clase, de condición étnico-racial, de género, de cuna o una combinación de todos esos factores, lo que contribuye a dar una fuerte inercia al poder y a la desigualdad (CEPAL., 2018b). Así, se (re)produce un círculo vicioso: al mismo tiempo que la desigualdad alimenta la cultura del privilegio, la cultura del privilegio contribuye a reproducir la desigualdad”.⁴¹³

Abramo reconoce que “el primer eje de la desigualdad, y el más básico, es el estrato socioeconómico (o la clase social). Los elementos centrales de este eje son la estructura de la propiedad y la distribución de los recursos y activos productivos y financieros y una de sus manifestaciones más claras y evidentes es la desigualdad de ingresos, que constituye, a la vez, la causa y el efecto de otras disparidades en ámbitos como la salud, la educación y el trabajo decente”.⁴¹⁴

Sin embargo, la aportación más interesante de Abramo se encuentra en el pasaje en el que afirma: “Pero aparte del estrato socioeconómico, las desigualdades que se manifiestan en América Latina también están marcadas por otros ejes estructurantes: el género, la condición étnica y racial, el territorio y la edad”.⁴¹⁵ Ciertamente es cuestionable hablar de “condición racial”, puesto que en la humanidad no hay razas, pero podemos entender este punto como color de la piel o características físicas.

⁴¹³ Abramo, Luis, Op. Cit.

⁴¹⁴ Abramo, Luis, Op. Cit., p.106.

⁴¹⁵ Abramo, Luis, Op. Cit., pp. 106-107.

Abramo no se queda ahí, sino que agrega: “Además de estos cinco ejes principales, la desigualdad social en América Latina está también fuertemente marcada por la situación de discapacidad, el estatus migratorio y la orientación sexual e identidad de género”.⁴¹⁶

Este reconocimiento a otros factores que detonan o agudizan las desigualdades fue clave para el impulso de nuevas políticas sociales y nuevos derechos.

En el caso de Bolivia, de acuerdo con Rebeca Peralta Mariñelarena, se construye una democracia que “es también poscolonial en el sentido propuesto por Boaventura de Sousa Santos (2007: 42), ya que esta forja una nueva generación de derechos colectivos, como el derecho al agua, la tierra, la soberanía alimentaria, los recursos naturales, la biodiversidad, los bosques y los saberes tradicionales, todos ellos en efectivo ejercicio en Bolivia”.⁴¹⁷

6.3 Movimientos sociales anti-neoliberales

El neoliberalismo dio lugar a un conjunto de efectos destructores en todas las dimensiones sociales. Exacerbó las contradicciones propias del capitalismo. Polarizó a la sociedad, alejando la distancia entre los más pobres y los más ricos. Aumentó el volumen proporcional de la población empobrecida. Despojó a amplios sectores populares y medios de los ingresos y de la posición social que ya habían conquistado. Cerró los canales tradicionales de movilidad social. Fracturó el tejido social, e incluso el institucional.

⁴¹⁶ Abramo, Luis, Op. Cit., p. 107.

⁴¹⁷ Peralta, Rebeca, Bolivia, una nueva gramática política: trayectorias del sujeto, poder constituyente y transformaciones socio-económicas, Tesis que para optar por el grado de maestra en estudios latinoamericanos presenta Rebeca Peralta Mariñelarena, UNAM, Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Abril, 2018, p. 112.

El neoliberalismo provocó así un altísimo costo social y, en consecuencia, un fuerte descontento. Creó, por así decirlo, sus propios anticuerpos. Generó un daño social y material objetivo en amplios sectores de la sociedad y, por lo tanto, un malestar masivo que estalló primero en la forma de luchas sociales reivindicativas inmediatas y que terminó por elevarse, después, a disputas por la conducción política de las naciones en América Latina.

Carlos Arteaga Basurto explica así la relación entre los efectos económicos negativos del neoliberalismo y la respuesta social que éstos producen:

“Las premisas del neoliberalismo señalan como un eje central incentivar el rendimiento y hacer económicamente eficiente todo proceso y tipo de producción, desapareciendo de hecho todos los apoyos económicos o subsidios anteriormente otorgados ... Pero esta situación, a la vez, hace factible prácticas de la sociedad como respuesta directa a las contradicciones generadas por el modelo de desarrollo adoptado. Resulta evidente su defensa para intentar frenar el deterioro de sus condiciones de vida ... De igual forma, esto ha propiciado una mayor presencia de las organizaciones de la sociedad civil, cualesquiera que sea su modalidad, en la atención de lo social” (subrayado mío).⁴¹⁸

Arteaga agrega que los excesos de mercado en la política económica neoliberal han propiciado “el surgimiento de alternativas que tienen como base recuperar lo social como una dimensión esencial de un modelo de organización y desarrollo colectivo”.⁴¹⁹

El neoliberalismo deconstruye derechos, desmonta obligaciones sociales del Estado. Ese viraje constituye una transformación regresiva. Lo que se había logrado

⁴¹⁸ Cano, Leticia, et al., Pobreza y desigualdad social: retos para la reconfiguración de la política social, México, UNAM-ENTS, 2013, p. 281.

⁴¹⁹ Arteaga Basurto, Carlos, “El impacto de las políticas públicas en la sociedad civil”, en Carlos Arteaga et al., Políticas públicas: ¿Renovación o crisis?, UNAM-ENTS, 2018, p. 88.

en el período nacional-popular en materia social es desmantelado. Las reformas neoliberales, sin embargo, precipitan una dialéctica singular, pues los grupos sociales afectados por estas se organizan para resistir y defender sus conquistas del pasado. Al hacerlo, los grupos sociales que resisten pasan primero de la lucha meramente defensiva a posiciones más propositivas para terminar disputando el espacio estatal donde se toman las decisiones de política económica y política social. Defienden primero los viejos derechos sociales, proponen después nuevos derechos sociales y luchan finalmente por el poder político que les permita consumir la reconstrucción y la nueva construcción de derechos sociales. Así sucede en cada uno de los casos analizados.

6.4 México

En México, el viraje neoliberal comienza en diciembre de 1982, con la llegada a la Presidencia de Miguel de la Madrid. Por eso, desde 1983 comenzó la movilización social para combatirlo. Ese año se formaron el Frente Nacional en Defensa del Salario, Contra la Austeridad y la Carestía (FNDSCAC), por un numeroso conjunto de organizaciones y movimientos sociales, así como el Comité Nacional de Defensa de la Economía Popular (CNDEP), integrado por varios partidos políticos de izquierda; y estallaron las huelgas de junio, cuando decenas de miles de sindicatos (incluso de la oficialista CTM) paralizaron actividades de las empresas. Dichas huelgas y movilizaciones incluyeron al sindicalismo universitario y al sindicato de trabajadores nucleares, mismos que aglutinaron a decenas de sindicatos independientes del sindicalismo corporativo oficialista en el Pacto de Acción, Unidad y Solidaridad Sindical. Las batallas de 1983 culminan en el Paro Cívico Nacional del 18 de octubre.

En 1985 ocurrieron los temblores del 19 de septiembre, con los cuales emergieron decenas de organizaciones populares para reclamar la reconstrucción de las viviendas de las familias afectadas, en su mayoría habitantes de vecindades muy humildes del centro de la ciudad, mismas que lograron imponer su voluntad contra

la decisión inicial del gobierno de hacer plazas cívicas ahí donde se habían derrumbado los inmuebles.

Para 1986, frente al intento de las autoridades de la Universidad Nacional Autónoma de México de elevar el monto económico de las cuotas de inscripción de los alumnos, surge un movimiento estudiantil que reclama el derecho a la educación pública y gratuita a nivel superior: el Consejo Estudiantil Universitario. Entre 1987 y 1992, esto ocurriría también en otras instituciones de educación superior como el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad de Sonora, la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y otras más. Nuevamente en 1999, la UNAM vive un intenso movimiento estudiantil en defensa de la gratuidad de la educación.

En 1987 también inician las primeras grandes movilizaciones del Sindicato Mexicano de Electricistas en contra de la desaparición de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, mismas que aparecerán nuevamente en 2000, 2002 y 2009.

En 1988 estalla la insurgencia democrática encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, movimiento político por la presidencia de la República, que tiene un fuerte acento social en su programa y se apoya en grandes movilizaciones de masas para alcanzar su triunfo, primero, y protestar después contra el fraude electoral que le arrebató la victoria.

En 1989 una vigorosa protesta magisterial echa abajo el cacicazgo de Carlos Jongitud Barrios, líder del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación.

En 1994 aparece una forma muy diferente de resistencia antineoliberal. Los indígenas chiapanecos se alzan en armas, justo el día que entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Alrededor del Ejército Zapatista de Liberación Nacional se aglutina durante una docena de años un conjunto de organizaciones en una resistencia anti neoliberal no partidista. En diciembre de ese

año, estalla una fuerte crisis económica y como respuesta gubernamental se aumenta la tasa del Impuesto al Valor Agregado del 10 al 15%, hechos que agudizaron el descontento de la población contra el gobierno y sus decisiones económicas, pues se elevaron los costos de los alimentos y otros productos de primera necesidad. Ese mismo año, en la Ciudad de México se desmantela la empresa pública de transporte de pasajeros Ruta 100 y se registran despidos masivos de trabajadores del gobierno en la capital. En 1995 se intensifican las acciones del Movimiento Unificador Nacional de Jubilados y Pensionados de México.

La Ciudad de México fue la sede de muchas grandes luchas sociales contra las políticas neoliberales. Estas luchas se fueron enlazando con la oposición política de izquierda, que a través del liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas, logró catalizar el descontento para convertirlo en una victoria electoral en 1997, con la que arrebató al viejo régimen el gobierno capitalino en la primera elección democrática de autoridades de la ciudad. Producto del descontento social, en el año 2000 es derrotado el oficialista Partido Revolucionario Institucional, después de 70 años en el poder, en buena medida por darle la espalda a sus políticas nacionalistas y sociales. Pero llega al gobierno una opción más conservadora.

Sin embargo, a nivel local, en la Ciudad de México, triunfó nuevamente la opción progresista con Andrés Manuel López Obrador. Dicha victoria permitió, a nivel local, darle vida a un nuevo discurso de derechos sociales universales. Además, gobierno de López Obrador también se convirtió en el referente más importante de la resistencia anti neoliberal, y le dio cauce político a las luchas sociales.

En 2001 se realiza la marcha del color de la tierra, encabezada por el EZLN, que moviliza a miles de indígenas por todo el país. Ese mismo año se realizan grandes movilizaciones contra el intento del Presidente Fox de aplicar el Impuesto al Valor Agregado a alimentos y medicinas.

En 2002 comienza el movimiento contra el proyecto del Aeropuerto en Atenco. Y resurgen las movilizaciones contra el proyecto de privatizar la industria eléctrica. También se realizan grandes movilizaciones contra la privatización del Instituto Mexicano del Seguro Social y en defensa del salario y prestaciones de sus trabajadores.

En 2004 y 2005 ocurren grandes manifestaciones contra el desafuero del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. En 2006 se dan las elecciones presidenciales. Vicente Fox entrega la banda presidencial a Felipe Calderón en unos comicios manchados por graves irregularidades. Andrés Manuel López Obrador, candidato de la izquierda acusa fraude y convoca a grandes movilizaciones. El discurso de López Obrador se caracteriza por su fuerte tono social.

En 2007 se realizan movilizaciones en defensa de la Economía Popular, frente al alza de precios en los alimentos. Y en 2008 se organiza la resistencia contra la reforma energética privatizadora que promueve Felipe Calderón.

En 2011 surge el Movimiento Regeneración Nacional, como movimiento social y Asociación Civil, apoyada en las luchas previas en defensa de la economía popular y de la soberanía nacional. En 2012 decide transformarse en el partido MORENA, para enfrentar el Pacto de todos los partidos que se aglutinan en torno al Presidente Enrique Peña Nieto para impulsar una nueva oleada de reformas neoliberales, especialmente la energética y la laboral.

En 2012 hay manifestaciones de algunos grandes sindicatos contra la reforma laboral. Y en 2013 se realizan intensas movilizaciones contra la privatización del petróleo y la electricidad. En 2014 continúan las movilizaciones en defensa del petróleo como industria de la nación y se dan grandes protestas por la desaparición de 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa.

Las luchas sociales de los años 80, 90 y principios del siglo XXI visibilizan la exigencia de derechos sociales como el empleo, el salario, las pensiones, la educación superior pública y gratuita, la salud, la tierra y la autonomía de los pueblos indígenas, entre otros, y se vinculan con la constante defensa del dominio de la nación en materia energética, especialmente en petróleo y electricidad. Pero es en los últimos años del período neoliberal, cuando la defensa de la soberanía nacional energética y la lucha contra la corrupción catalizan la diversidad de luchas sociales y les dan un horizonte de nación y disputa por la conducción del Estado. Los recursos públicos que deberían servir para satisfacer las necesidades sociales se fugan a través de la privatización de las industrias energéticas y de la corrupción. De hecho, las privatizaciones y la corrupción se convierten en sinónimos, en partes integrantes del mismo proceso.

Las grandes movilizaciones contra las reformas estructurales del Presidente Peña Nieto y el malestar social por la corrupción y la violencia de su gobierno le dan una amplia base y un sentido a MORENA como partido-movimiento, como movimiento social que disputa exitosamente la dirección política del país con Andrés Manuel López Obrador como candidato a la Presidencia en 2018.

6.5 Argentina

En los años 80 y 90 surgen nuevos actores sociales, diferentes a las organizaciones de masas tradicionales, para dar respuesta a los efectos negativos de las políticas neoliberales en Argentina.

Entre todas aquellas protestas, el llamado movimiento “piquetero” es uno de los que más atrae la atención. Se trata de un movimiento de trabajadores desempleados. El nombre “piquetero” se lo pone la prensa argentina para hacer referencia a los habitantes que boicotearon rutas a mediados de la década de los 90 en zonas como Cutral Co y Plaza Huincul (1996-1997) y Salta (1997-1998). En esas protestas, el término “piquete” se erigió como escenario de reivindicación que tuvo la capacidad

de jugar un papel catalizador de la lucha social en defensa de unos intereses demandados por amplios sectores.

En 1996-1997, una buena parte de Argentina, descontenta con el modelo neoliberal impulsado por el presidente Carlos Menem, cortó numerosas vías de comunicación, boicoteando el libre tránsito de circulación de personas y mercancías, a la vez que se exigía la recuperación de sus puestos de trabajo. Estos primeros actos reivindicativos tuvieron lugar en las inmediaciones petroleras de Neuquén y Salta, teniendo como principales actores a casi todas las comunidades aledañas.

Fue un movimiento heterogéneo que vivió su momento climático a partir de 1996, con las privatizaciones sistemáticas de empresas públicas que dejaron en el desempleo a miles de trabajadores. En esa diversidad se encuentran tres factores: la presencia de sindicatos, la presencia política y la presencia de la calle. Hay organizaciones como Federación de Tierra y Libertad, Polo Obrero, Barrios de Pie, Movimiento Territorial de Liberación o el Movimiento Teresa Vive. También hay partidos políticos de izquierda presentes. En un plano más espontáneo, aparecen expresiones del movimiento en barrios, militancias más bien vecinales, distintas e independientes de las referencias sindicales y partidistas. Otras expresiones que surgen espontáneamente se encuentran en los llamados Movimientos de Trabajadores Desocupados.

En 2001 surge el llamado movimiento ahorrista. Los “ahorristas” proclaman lo siguiente: “que se vayan todos, que no quede ni un solo”. En este movimiento se aglutinaban ciudadanos que se habían organizado en defensa de la liberación de todos los depósitos que habían sido bloqueados por el Ministro de Economía a finales de 2001. Durante ese fatídico año, se había producido una gran concentración y salida de divisas, dólares, de los que dependía no solo la propia política de convertibilidad de la moneda nacional, sino también el pago de las obligaciones externas de la deuda. La llamada Ley de Convertibilidad era uno de

los fundamentos esenciales de la política económica del gobierno argentino que se basaba en la paridad del valor entre el dólar estadounidense y el peso argentino.

Esta fuga masiva de capitales hizo que el Poder Ejecutivo Central tomara cartas en el asunto, decretando una serie de limitaciones a la retirada de efectivo en dólares de los depósitos bancarios. Como respuesta a este escenario, conocido como “corralito”, se formaron organizaciones para emprender acciones contra el gobierno. Las más destacadas fueron la Asociación de Ahorristas de la República Argentina y los ahorristas Bancarios Argentinos Enfadados. Estos últimos se representaban como un movimiento popular auto convocado que nació en la Ciudad de Buenos Aires bajo el dolor y la indignación de miles de argentinos que fueron víctimas de una maniobra defraudadora realizada por el Gobierno Nacional y por el denominado Sistema Financiero.

Los “ahorristas”, en definitiva, articularon protestas en las cercanías de los bancos reclamando su dinero y exigiendo a las autoridades su actuación para solucionar el problema. Todo este movimiento vino acompañado de críticas hacia la corrupción, el robo y la gran brecha social de desigualdad entre el enriquecimiento sin límites de una clase dirigente, tanto política como económica, a la que se le acusó de la grave situación económica y social del país.

La crisis de diciembre de 2001 en Argentina también conocida como <<el cacerolazo>>, fue una crisis política, económica, social e institucional, potenciada por una revuelta popular generalizada bajo el lema <<¡Que se vayan todos!>>, que causó la renuncia del entonces presidente de la Argentina Fernando de la Rúa, dando lugar a un período de inestabilidad política durante el cual cinco funcionarios ejercieron el Poder Ejecutivo Nacional en pocos meses. Sucedió en el marco de una crisis mayor que se extendió entre 1998 y 2002, causada por una larga recesión que disparó una crisis humanitaria, de representatividad, social, económica, financiera y política.

El desencadenante inicial de la crisis fue la imposición del <<Corralito>>, el 2 de diciembre de 2001, una disposición del gobierno que restringía la extracción de dinero en efectivo de los bancos, diseñada para el entonces ministro de Economía Domingo Cavallo. Esto impactó sobre todo en las clases populares y la clase media que se vio fuertemente restringida para sus movimientos económicos. El 13 de diciembre las centrales obreras declararon una huelga general, y simultáneamente comenzaron a producirse estallidos violentos en algunas ciudades del interior del país y del Gran Buenos Aires, mayormente saqueos por parte de sectores más perjudiciales de la población, cortes de rutas y de calles en las ciudades.

La revuelta derivó en un estallido social generalizado la noche del 19 de diciembre de 2001, inmediatamente después de que el presidente radical Fernando de la Rúa anunciara el establecimiento del Estado de sitio, provocando la salida a la calle de decenas de miles de personas en todo el país para manifestar su descontento con el gobierno y los representantes políticos, y se extendió toda la noche y el día siguiente, cuando se impartió la orden de reprimir a los manifestantes, 39 de los cuales fueron asesinados. La mayor parte de las personas que participaron en las protestas fueron auto convocadas y no respondían a ningún partido político, sindicato u organización social estructurada. El 20 de diciembre De la Rúa renunció.

En 2003 nave un movimiento nacional indígena y campesino. Con respecto a los movimientos indígenas en Argentina, ha de mencionarse que durante la fase en la que la economía comenzó a globalizarse, incluyendo los sistemas de producción alimentaria, la situación rural latinoamericana comenzó a desquebrajarse. Desde la estructura económica agroexportadora, cuyas raíces se encuentran en la época colonial, hasta la llamada sojización de las tierras fértiles cultivables en la región, la idea del monocultivo hacía necesaria la ocupación extensiva de tierras para poner en marcha cada vez más sistemas extractivos que estaban provocando el desplazamiento forzoso de comunidades indígenas. ¿Qué hicieron estos grupos humanos? Como parece lógico, estos grupos se organizaron en movimientos que

reclamasen sus derechos sobre una tierra que les pertenecía y que había sido objeto de expropiación por parte de las autoridades.

Sobre la estructura agraria argentina, esta apunta características que extrapolan una total desigualdad geográfica a nivel nacional. Frente a la llamada Pampa Húmeda donde existen zonas opulentas de gran desempeño agrícola que domina el sistema capitalista clásico, encontramos una segunda región extra pampeana que es mucho más diversa en lo que respecta a una producción agroindustrial, e incluyendo toda una serie de prácticas ganaderas que constituyen las actividades básicas de sistema de subsistencia campesino.

Es por lo anteriormente mencionado, en este último grupo donde la comunidad campesino-indígena ha forjado movimientos sociales con gran influencia y que reciben nombres como Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI). Este reivindica los derechos sobre la propiedad de la tierra, aunque posiblemente lo más novedoso del mismo es que aglutina tanto a campesinos como a indígenas.

El MNCI está formado por más de 20,000 familias repartidas en unas 10 provincias argentinas, entre las que se encuentran la capital. Sus reivindicaciones más inmediatas son la lucha por erradicar la pobreza urbana y el campo, el fin de la economía extractiva. Adoptar fórmulas que permitan abastecer de alimentos al conjunto de la población a través de un intercambio justo, así como la defensa de las tierras, el campesinado y los derechos humanos. Se trata de cuestiones que, a su vez, exigen un mayor número de prestaciones sociales básicas como pueden ser la salud y la educación. A pesar de que el movimiento naciera en 2003 su tradición radica fundamentalmente en la articulación y el mantenimiento de unas sociedades agrarias e indígenas que siempre han mostrado un fuerte vínculo con una tierra que les habría pertenecido por derecho y por el legado de sus ancestros.

Las luchas sociales de piqueteros, ahorristas y campesinos indígenas, entre otras, agudizan una crisis económica y social que asciende al plano político como

oposición frontal a los sucesivos gobiernos que se sustituyen uno a uno en un lapso muy corto y preparan las condiciones para la llegada, y la estabilidad posterior, del gobierno de Néstor Kirchner. Sobre la mesa ha quedado planteada la lucha por derechos sociales como los laborales: el empleo, el seguro de desempleo, el salario, las pensiones y otros como el derecho a la tierra, a la diversidad cultural, al mejoramiento barrial y al patrimonio familiar.

6.6 Bolivia

En Bolivia, las luchas sociales contra el neoliberalismo inician desde 1985 y llegan a un momento climático en el año 2003.

“El gobierno de Víctor Paz Estenssoro (1985-1989) intentó, por indicaciones de Estados Unidos, reducir y sustituir los sembradíos de hoja de coca, criminalizando a los campesinos, quienes protestaron y trataron de impedir la destrucción de los cocales. En 1988 se dio la Masacre de Villa Tunari, con más de 10 campesinos muertos, nueve desaparecidos y un centenar de heridos a manos de las fuerzas gubernamentales”.⁴²⁰

Los cocaleros comienzan, en consecuencia, un movimiento de protesta que enfrenta al presidente Paz Estenssoro, pero también a los Presidentes Jaime Paz Zamora (1989-1993) y Gonzalo Sánchez de Lozada (1993-1997).

Pero es en el período 2000-2005, en el llamado ciclo rebelde, en el que emerge una abierta lucha social de resistencia antineoliberal que va a desembocar en una lucha política.

En el año 2000, en la ciudad de Cochabamba, estalla un movimiento social contra la privatización del agua. “Dicha privatización, además de incrementar el costo del

⁴²⁰ Ackerman, John, América Latina contra el neoliberalismo: grandes líderes y pensadores internacionales del siglo XXI Vol. I, México, UNAM-PUEDJS: Miguel Ángel Porrúa, 2022, p. 167.

agua en un 300% -en una ciudad que ya tenía graves problemas de abastecimiento de ese recurso-, incluía la absurda prohibición estatal de captar agua de lluvia según el artículo 80 de la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, de 11 de abril de 2000”, nos recuerda Rebeca Peralta Mariñelarena.⁴²¹

El presidente y ex dictador Hugo Banzer, privatizó el agua en favor de la empresa Aguas del Tunari, filial boliviana de la trasnacional estadounidense Bechtel. La población de Cochabamba respondió con grandes movilizaciones que llegaron a reunir hasta 80,000 cochabambinos, bloqueos de carreteras, huelgas y otras acciones a las que se denominó en su conjunto como la Guerra del Agua. Las protestas fueron reprimidas con un saldo de al menos un muerto y 100 heridos. Meses después, el gobierno echó marcha atrás en el repudiado decreto. En 2001 Banzer renunció y fue sustituido por su vicepresidente Jorge Quiroga.

En 2001, ya como presidente, Quiroga saca un decreto que penaliza la comercialización, el manipuleo y el secado de la coca. No se puede vender hoja de coca en los mercados. Se dan enfrentamientos en Cochabamba nuevamente y se desata la represión. Más de 80 dirigentes son encarcelados. Es una nueva Guerra de la Coca.⁴²²

En 2002, llega a la Presidencia de Bolivia Gonzalo Sánchez de Lozada, quien enfrenta su primera gran crisis al comenzar el año 2003, cuando decreta el famoso impuestazo, “un gravamen directo al salario, progresivo y no deducible, de hasta el 12.5%”.⁴²³ La policía se suma a las protestas y cuestiona la estabilidad del gobierno

⁴²¹ Peralta, Rebeca, Bolivia, una nueva gramática política: trayectorias del sujeto, poder constituyente y transformaciones socio-económicas, Tesis que para optar por el grado de maestra en estudios latinoamericanos presenta Rebeca Peralta Mariñelarena, UNAM, Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Abril, 2018, p. 30.

⁴²² Peralta, Rebeca, Op. Cit., p. 35.

⁴²³ Peralta, Rebeca, Op. Cit.,, p. 38.

de Sánchez de Lozada. Más de 30 policías, militares y civiles mueren durante las protestas. Nuevamente el gobierno dio marcha atrás.

Sin embargo, pocos meses después se precipita la llamada Guerra del Gas. El presidente Sánchez de Lozada anunció que construiría un ducto para exportar gas natural a Estados Unidos y México desde un puerto de Chile. Esto significaba vender el gas a precios bajísimos al extranjero y elevar onerosamente los costos del gas para la población boliviana. Esto implicaba en los hechos un saqueo de un recurso natural. “El descontento social no tardó en manifestarse. Esta vez, el escenario fue la urbe popular de El Alto, cuyos pobladores se negaron a aceptar la medida y, tras meses de lucha y más de 60 muertos, consiguieron detener el despojo”.⁴²⁴ La represión fue tan fuerte que el Presidente Sánchez Lozada tuvo que renunciar en octubre del 2003.

En 2005 hay una nueva Guerra del Agua, esta vez en El Alto. La lucha social del período 2000-2005 (el ciclo rebelde), precipita una crisis política del modelo neoliberal y hace surgir a nuevos protagonistas: indígenas, campesinos, cocaleros y sindicatos agrarios y un liderazgo nacional: el de Evo Morales. Guerra del Agua, Impuestazo, Guerra del Gas y Guerra de la Coca se entrelazan y conforman un complejo bloque social de oposición consistente al neoliberalismo. Es más, no sólo es la resistencia más dura y duradera al modelo neoliberal que aparece desde 1985, sino también una lucha que rápidamente trasciende la frontera de lo social y se convierte en una lucha por el poder político. En ese período se enlazan las luchas por derechos sociales como el agua, el salario, la tierra, la diversidad étnica y los energéticos domésticos con una lucha política que termina concluyendo en un programa de dos puntos: Nacionalización de los Hidrocarburos y Asamblea Constituyente.

⁴²⁴ Peralta, Rebeca, Op. Cit.,, p. 37.

6.7 De la lucha social a la lucha electoral: el cambio político progresista. Argentina

En cada uno de los tres casos -Argentina, Bolivia y México-, que nos sirven aquí para confirmar nuestras hipótesis, observamos un proceso que pasa de la lucha social -de resistencia contra el neoliberalismo- a la lucha política por la conquista del gobierno -para la aplicación de un programa alternativo con fuerte acento en la cuestión social-. Las victorias político-electorales de las fuerzas progresistas y de izquierda a principios del siglo XXI están precedidas por luchas sociales que trascienden su esfera reivindicativa y se elevan a la lucha por el poder político.

Aunque las medidas neoliberales comenzaron en Argentina desde las dictaduras de fines de los años 70 y con el regreso de los gobiernos democráticos en los 80, fue en el gobierno de Carlos Saúl Menem cuando se vivió la época de oro del neoliberalismo argentino. Durante sus períodos de gobierno, y especialmente en el segundo, Menem impulsó reformas que le permitieron privatizar las empresas públicas y promover otras medidas neoliberales. Al principio, no tuvo una gran dificultad. El gran control del Justicialismo sobre los sindicatos y la predominancia legislativa con la que contaba le permitió concretarlas con poca resistencia social. Sin embargo, el descontento dentro de sus propias filas fue creciendo. La clase trabajadora comenzó a sufrir los efectos negativos de las medidas, como los despidos, la llegada de empresas extranjeras que desplazaban a las nuevas empresas y la caída de los salarios.

Carlos Menem fue un presidente paradigmático del neoliberalismo sudamericano entre 1989 y 1999. Privatizó prácticamente toda la economía pública argentina y lo hizo desde la plataforma política del Partido Justicialista, es decir, de la fuerza política fundada por Juan Domingo Perón en los años 40-50 para promover reformas sociales progresivas a favor de los trabajadores y nacionalizaciones de empresas de comunicaciones y servicios. Se decía por eso que era el Carlos Salinas de Gortari de Argentina.

Fue por ello que en algún momento de esta etapa histórica, Eduardo Duhalde se hizo acompañar por Néstor Kirchner, entonces gobernador de Santa Cruz, en una gira que deslindara al Partido Justicialista de la administración del todavía Presidente Menem, pero el daño ya estaba hecho, Duhalde perdió ante Fernando De la Rúa, cuya campaña se basó en denunciar la corrupción del partido en el gobierno, que quedaría como segunda fuerza en la Cámara de Diputados. Lo que interesa destacar aquí es que Néstor Kirchner ya despuntaba como posible cabeza del ala izquierda del peronismo.

Esa derrota no llegó a Santa Cruz, donde Kirchner volvió a ganar gracias a sus políticas de eliminación de gastos superfluos, inversión pública sin precedentes, creación de empleos para obra pública y apoyo al consumo local, estrategias totalmente contrarias a las aplicadas por Menem a nivel nacional. Ello llevó a la región a tener un crecimiento nunca antes visto, dejando a Kirchner como un buen ejemplo de gobierno.

La enorme deuda heredada, la venta de activos del Estado, la drástica disminución de exportaciones debido a la devaluación imparable, el desmantelamiento de la industria nacional, la dependencia exagerada al capital extranjero, un sistema tributario ineficaz y una enorme corrupción que alcanzaba todos los niveles, llevó a De la Rúa a implementar el llamado “corralito financiero”, que no era otra cosa que el congelamiento temporal de todos los activos bancarios, como medida desesperada para evitar la fuga masiva de capitales.

Todo lo anterior creó una enorme crisis que culminó en la renuncia de De la Rúa el 20 de diciembre de 2001, poniendo a Kirchner como líder del grupo de gobernadores del Partido Justicialista, en el que participaron también los titulares de los gobiernos de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe; la decisión del conciliábulo fue llevar a Rodríguez Saá a la presidencia interina, esperando que se limitara a organizar el proceso electoral extraordinario que les devolviera la presidencia.

Pero el recién nombrado presidente interino renunció una semana después de asumir el poder, cuando expresó su intención de quedarse en la presidencia, desistiendo de la organización de una elección adelantada. Así, Kirchner convenció a sus compañeros de apoyar a Duhalde, quien tomó el control del gobierno argentino. Durante 2003 se dedicó a levantar gradualmente el “corralito” y convertir las deudas dolarizadas en pesos, incrementando aún más la enorme inflación.

Para la elección de 2003 era Kirchner, entre todos los aspirantes a la presidencia, el único que había logrado sortear positivamente los embates de la crisis continuada. El santacruceño se presentó con un proyecto electoral que ya había dado resultados positivos en su natal Santa Cruz, además de incluir temas legislativos aportados por la experiencia de Cristina Fernández, su esposa, con lo que ganó la elección y llevó al Partido Justicialista a retomar espacios perdidos por sus antecesores.

El agudizamiento de las luchas sociales a principios del siglo XX potencia la capacidad catalizadora del liderazgo de Kirchner. Especialmente el movimiento contra el llamado “corralito” y el movimiento de los “piqueteros” (desempleados que se movilizaban y buscaban alternativas a su situación) van a articularse políticamente con la batalla de Néstor Kirchner por la Presidencia. Ya en el gobierno, logrará recuperar los niveles de empleo, elevará los ingresos de los trabajadores, estabilizará la economía y cortará los lazos de dependencia y sumisión con el sistema financiero internacional.

6.8 Bolivia

En Bolivia, la aplicación del proyecto neoliberal se profundiza desde 1985, y tiene variadas respuestas sociales desde el principio. Sin embargo, es a fines de los años 90 del siglo pasado y primeros años de este siglo cuando se concatenan un conjunto de movimientos y resistencias sociales en un entramado con perspectiva política nacional. Uno de esos movimientos emerge de los trabajadores que cultivan la hoja

de coca y se enfrentan a la presión del gobierno de Estados Unidos, y la obediencia del gobierno boliviano, para prohibir dicho cultivo. Los trabajadores cocaleros organizan a través de sus sindicatos una resistencia a esas políticas, pero pasan de la sola protesta social a una lucha política con visión de nación.

Del movimiento cocalero emerge un liderazgo social que a la postre se transformará en un liderazgo político. Dicho movimiento se irá enlazando con otros grandes movimientos de la coyuntura, con la llamada Guerra del Agua en Cochabamba, la Guerra del Gas y el Impuestazo, y con dos demandas políticas estratégicas que catalizarán al conjunto de movimientos, sindicatos, organizaciones sociales, comunidades indígenas y fuerzas políticas: Asamblea Nacional Constituyente y Nacionalización de los Hidrocarburos.

A partir del año 2000, Bolivia empezó a sentir el impacto de la crisis económica de la región, contrajo los niveles de crecimiento y exacerbó los ánimos de los más desfavorecidos, que resintieron en mayor medida los embates de las medidas neoliberales y la estela de pobreza posterior. En una ola de protestas sociales, el ultraconservador Hugo Banzer dimitió en abril de 2000 luego de una revuelta en el altiplano, una protesta en Cochabamba exigiendo la expulsión de la empresa que privatizó el acceso al agua potable y la huelga de policías que impidió que se llevara a cabo el Estado de sitio decretado por el presidente.

Durante al menos un lustro, Bolivia se vio envuelto en protestas de toda índole, debilitando no solo al gobierno sino al sistema de partidos, señalado como privilegiado y excluyente, que fue duramente castigado por el electorado más empobrecido y más castigado por los mismos gobernantes y legisladores, sector en el que se multiplicaron los escándalos de corrupción que le quitaron legitimidad, perdiendo el monopolio de la representación popular y obligándose a establecer mecanismos de democracia directa, nunca antes vistos en el país.

En 2002, Gonzalo Sánchez de Lozada, del MNR, asumió el gobierno nacional de un país convulso por la pobreza y la forma violenta en que se detuvieron las protestas. Para febrero de 2003, en medio de un enorme déficit fiscal, Sánchez de Lozada aplicó un impuesto sobre salarios que provocó una nueva revuelta social. Para octubre de ese mismo año, las protestas se multiplicaron debido a la crisis económica ocasionada por la implementación de medidas encaminadas a minimizar el papel del Estado y privatizar el servicio del agua, además de prácticamente desaparecer las ganancias por la comercialización del gas; la problemática económica y social expulsaba cada vez con mayor violencia a los pobladores indígenas y mestizos de las provincias, criminalizando sus costumbres milenarias.

Su sucesor, Carlos Mesa, impulsó una agenda de cambios que incluía una asamblea constituyente, un referéndum para definir la política energética y sus ganancias, y cambios en el sistema de partidos, entre otros temas. Tras el éxito de la consulta, Mesa se vio frenado por el Congreso, que votó en contra de los resultados y desechó todas las promesas que en un primer momento dieron gobernabilidad y cierto nivel de certidumbre al gobierno nacional. Después de unos meses de tensión, el pueblo boliviano organizó una revuelta con miras a promover la nacionalización del petróleo que culminó con la renuncia de Mesa en 2005, dejando en manos del presidente de la Suprema Corte de Justicia la preparación de los nuevos comicios adelantados.

La campaña corta, inesperada e intensa permitió que el MAS, que se había unido a las protestas y unificó a los grupos étnicos minoritarios en una sola bandera, lograra la mayoría absoluta de los votos, llevando a Evo Morales a la Presidencia como respuesta de la sociedad hacia las políticas de mercado que privilegiaba las inversiones extranjeras y el empoderamiento de la democracia representativa con predominancia de los partidos políticos.

El triunfo del MAS fue inédito; por primera vez en décadas, un candidato obtuvo más del 40% de las preferencias electorales, logrando que el electorado rural asistiera a las urnas, en muchos casos, por primera vez en la historia.

John Ackerman relata la ruta que sigue la consolidación del liderazgo de Evo Morales, que además de catalizar el conjunto de las protestas, encabezará el proceso para disputar la conducción política del país:

“En 1997 Evo Morales fue elegido diputado nacional con un récord de 73 por ciento de votos; fue el diputado más votado del país. Sin embargo, tras un largo proceso en su contra, en 2002 Morales fue expulsado del Parlamento. Entonces el MAS lo registró como candidato presidencial para las elecciones de mediados de ese mismo año. Evo obtuvo el segundo lugar, con 20.9 por ciento de la votación, detrás del expresidente Sánchez de Lozada, que regresaba al poder con 22.4 por ciento. Fue una derrota con sabor a triunfo. Evo Morales de todos modos obtuvo de nuevo una diputación (ahora con 81 por ciento de los votos), ya tenía una presencia nacional y su prestigio aumentaba en relación inversa a los tanques en su contra”.

En 2003 Sánchez de Lozada enfrentó su primera gran crisis tras anunciar impuestos a los salarios, lo que generó una nueva oleada de agitación social. La policía se sumó a las protestas ciudadanas y el Ejército intervino para reprimir, con saldo de 30 muertos en varios enfrentamientos. El gobierno dio marcha atrás. Pocos meses después, Sánchez de Lozada anunció que construiría un ducto para exportar gas natural (a precios irrisorios) a Estados Unidos y México desde un puerto de Chile, nación que en el siglo XIX arrebató a Bolivia la única parte de su territorio que daba al mar.

Ello indignó de nuevo a diversos sectores sociales y generó protestas en varias ciudades, en las que los ciudadanos exigían satisfacer primero la demanda interna. Poco a poco este reclamo escaló a una exigencia de nacionalización de los hidrocarburos y una Asamblea Constituyente. A estas luchas se les conoce como la

‘Guerra de gas’. La represión fue brutal, con más de 70 muertos. El presidente renunció en octubre de 2003 y huyó a Miami.²⁴²

De los cocaleros al Palacio quemado

Sánchez de Lozada fue sucedido por su vicepresidente, Carlos Mesa. Movimientos sociales, de obreros, campesinos e indígenas, demandaban la nacionalización del petróleo y el gas; mientras que, en los departamentos del oriente, grupos conservadores promovían sentimientos separatistas. ²⁴³ En 2005, en medio de una nueva “guerra de gas” que exigía la estabilización de los hidrocarburos, Mesa también renunció y fue sustituido por Eduardo Rodríguez. ²⁴⁴

En las elecciones adelantadas de diciembre de 2005, el candidato de MAS, Evo Morales, y el intelectual y exguerrillero del Ejército Tupac Katari, Álvaro García Linera, aspirante a la vicepresidencia, arrasaron con el 53.8 por ciento de la votación para el periodo 2006 – 2010. El 22 de enero de 2006 el pastor de llamas y líder cocalero tomaba el poder para comenzar a revertir 500 años de opresión de los pueblos indígenas de Bolivia y buscar que todos volvieran a “vivir bien”.⁴²⁵

A partir de entonces, Evo Morales encabezó un proceso de reformas y transformaciones, entre las que destaca la nacionalización de los hidrocarburos, el impulso de políticas sociales como la Renta Dignidad para los adultos mayores, el Bono Juancito Pinto en las escuelas y el Bono Juana Azurduy para madres lactantes y sus hijos pequeños; así como la promulgación de una nueva Constitución en el año 2009. También conquistó el llamado milagro económico boliviano.

El proceso boliviano está atravesado por varias grandes rupturas. Por un lado, hay una lucha democrática para superar la era de las dictaduras militares. En los años

⁴²⁵ Ackerman, John M., Op. Cit.

80 se concreta la restauración de los gobiernos civiles elegidos por el voto ciudadano después de veinte años de golpes de Estado y gobiernos militares.

No obstante, los nuevos gobiernos electos democráticamente, especialmente aquellos originados en el Movimiento Nacionalista Revolucionario, dieron la espalda a su programa histórico de reformas sociales y nacionalizaciones y se adhirieron al viraje neoliberal mundial, con lo cual se colocaron contra la movilización popular, igual que las opciones políticas más conservadoras. Eso provocó que las alternativas nacional populares fueran desarrollándose por fuera del MNR.

Otra ruptura importante se dio contra el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), que se fue derechizando hasta abrazar las políticas neoliberales una vez que llegó al gobierno en coalición con el MNR y otras fuerzas. Jaime Paz Zamora, dirigente de esa fuerza política llegó a encabezar el gobierno boliviano a fines de los años 90, lo cual no sólo no significó un cambio progresista en las políticas económicas y sociales, sino una reafirmación de las políticas neoliberales.

Es por eso, que años después el propio Evo Morales diría: “El diario Hoy pertenecía al empresario Samuel Doria Medina, dirigente del Movimiento de la Izquierda Revolucionaria (MIR), que no tenía nada de movimiento ni de izquierda ni de revolucionario”.⁴²⁶

Al MNR boliviano le pasó lo mismo que al PRI mexicano, mientras que al MIR boliviano le sucedió algo muy parecido que al PRD mexicano. Fueron proyectos nacional populares o de izquierda cuyas élites sucumbieron a la ola ideológica y corruptora del neoliberalismo.

Parecido al caso mexicano de MORENA, en Bolivia apareció como fuerza emergente el Movimiento Al Socialismo (MAS), que rebasó por la izquierda al MNR

⁴²⁶ Sivak, Martín, Jefazo. Retrato íntimo de Evo Morales, Argentina, Editorial Sudamericana, sello Debate, 2008, p. 79.

y al MIR y llegó al poder político con el apoyo de los movimientos sociales y de la lucha popular.

Las luchas de finales del siglo XX y principios del siglo XXI son claves para la victoria del MAS y de Evo Morales en 2005. Son las guerras de la Coca que levantan los sindicatos de trabajadores agrícolas asalariados; las Guerras del Agua en Cochabamba y otros lugares contra la privatización del vital líquido; la Guerra del Gas, contra el encarecimiento de este estratégico energético para los hogares al interior del país, mientras se abarataba para exportarlo a Chile y a México, lo cual culminó en la exigencia de la nacionalización de los hidrocarburos; la lucha contra el “impuestazo”, alza de impuestos a los trabajadores, incluidos los policías (que se rebelaron contra ello) y las luchas de las comunidades indígenas originario campesinas que reclamaban ya no sólo reivindicaciones sociales sino también culturales y políticas de reconocimiento de lenguas, tradiciones y formas propias de gobierno, que desembocaron en la exigencia de una Asamblea Constituyentes; fueron todas esas batallas y otras las que se articulan en una lucha política por el gobierno nacional a través de la candidatura presidencial de Evo Morales. Ya en el gobierno, Evo nacionaliza los hidrocarburos, convoca a la Asamblea Constituyente y aplica políticas sociales universalistas.

“Llevaban años tildándolo de narcotraficante, narcoguerrillero y cómplice de los barones de la droga. El siguiente paso de Morales, mientras seguía esquivando a la DEA y ciertas balas, fue meterse en el barro de la política”.⁴²⁷ Evo triunfa al pasar de la lucha social a la lucha política. Los movimientos sociales logran sus objetivos al coadyuvar a la conquista del poder político.

6.9 México

⁴²⁷ Sivak, Martín, Op. Cit., p. 79.

El salto de la lucha social antineoliberal a la lucha política por el gobierno, a través de la vía electoral, se da en México en dos momentos históricos.

Tempranamente, las primeras medidas tomadas por el Presidente Miguel de la Madrid, a partir de 1982, son respondidas por intensas protestas. Su gobierno reduce el gasto social, traslada a los estudiantes una parte del costo de la educación, despide a cientos de miles de trabajadores del Estado, contiene el salario, abre las puertas del país al capital extranjero y quiebra a cientos de empresas mexicanas, eleva la inflación a tres dígitos, endeuda al país y lo conduce a la crisis de la deuda, desaparece subsidios al consumo popular y privatiza o liquida cerca de 500 empresas públicas. Todo ello de forma acelerada.

Para 1983, cientos de organizaciones sociales, sindicales, campesinas y populares constituyen el Frente en Defensa del Salario, Contra la Austeridad y la Carestía (FNDSCAC) y salen a las calles. Casi de manera simultánea se conforma el Comité Nacional en Defensa de la Economía Popular (CNDEP), formado por varios partidos de izquierda. Ambos referentes confluyen en la Asamblea Nacional Obrera, Campesina y Popular (ANOCP) que convoca a un Paro Cívico Nacional el 18 de octubre de 1983.

Para 1985, después de los temblores del 19 y 20 de septiembre de ese año, se levanta un vigoroso Movimiento Urbano Popular que se moviliza para exigir la reconstrucción de las viviendas y vecindades que se desplomaron ese año.

En 1986, ante el intento de las autoridades de la Universidad Nacional Autónoma de México de elevar el cobro de cuotas y trámites a los alumnos, así como de desmembrar su bachillerato y establecer un control tecnocrático sobre los exámenes, cientos de miles de estudiantes salen a las calles a través del Consejo Estudiantil Universitario para rechazar las medidas y exigir su derogación.

En el país se fueron intensificando también las protestas de referentes que se habían formado desde años anteriores, como la Coordinadora Nacional de los Trabajadores de la Educación (CNTE), fundada en 1979.

Al mismo tiempo, al seno del partido de Estado nacido con la Revolución Mexicana (PNR-PRM-PRI) comenzaba un inusitado cuestionamiento interno. Las primeras medidas neoliberales ya suscitaban una silenciosa rebelión interna. Para 1984, diversas personalidades del ala progresistas comenzaban a reunirse para criticar decisiones que observaban como contrarias al programa de la Revolución de 1910-17. Así, en 1986 surge la Corriente Democrática del PRI, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del Presidente Lázaro Cárdenas, y por Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez. La Corriente Democrática criticó la política económica neoliberal, exigió el retorno a políticas económicas soberanas y a las reformas sociales progresistas y demandó una elección democrática para elegir al candidato del PRI a la Presidencia de la República.

Ante la imposición de un segundo candidato neoliberal a la Presidencia (Carlos Salinas de Gortari), Cárdenas rompe con el PRI y logra convertirse en el gran catalizador de las luchas sociales de los años 80. Se presenta a la elección de 1988, levantando una movilización popular inusitada y gana los comicios, victoria que le es arrebatada por medio del fraude electoral. La insurgencia cívica que levanta Cárdenas encuentra su cauce a través de la fundación del Partido de la Revolución Democrática.

Aunque las luchas sociales siguieron y tuvieron momentos importantes de entrelazamiento, el segundo gran encuentro es en el período 2000-2006. Andrés Manuel López Obrador, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México por el PRD, logra colocar en el centro de la agenda nacional la cuestión social a través de su lema “por el bien de todos, primero los pobres” y de una intensa política social realizada desde el gobierno de la capital de la República. Establece la pensión universal de adultos mayores, la beca para personas con discapacidad, el programa de

medicamentos y atención médica gratuitos, la construcción de vivienda de interés social, la creación de nuevas preparatorias y universidades públicas.

Al mismo tiempo, el presidente conservador Vicente Fox impulsaba un programa neoliberal que implicaba: cobrar impuestos en medicinas y alimentos, privatizar la electricidad y las pensiones, flexibilizar las relaciones laborales y desnacionalizar las telecomunicaciones y la minería. A lo largo de su mandato se levantaron fuertes movilizaciones en contra de sus proyectos. Sindicatos de trabajadores del IMSS, de las aerolíneas, de los mineros, de los electricistas y de muchas otras ramas salían a las calles a protestar junto con organizaciones populares. Las protestas se centraban sobre todo en el rechazo a la imposición del IVA en medicinas y alimentos y a la privatización de la electricidad.

Hacia el año 2003 se consolida el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador, que logra catalizar el apoyo popular contrastando su proyecto nacional popular con el proyecto neoliberal del presidente Vicente Fox.

Hacia 2004 comienza una ofensiva contra López Obrador que culmina con su desafuero, decisión que logra revertir a través de una masiva movilización social y ciudadana para presentarse a los comicios Presidenciales del año 2006, en los cuales reivindica el triunfo. La victoria, afirma el movimiento, le es arrebatada a través de un fraude electoral.

El tercer gran momento, y decisivo, se da entre 2012 y 2018. Enrique Peña Nieto, candidato del PRI, llega al gobierno y despliega una amplia agenda de reformas neoliberales que concreta a través de una alianza con el PAN y con el PRD. Privatiza el petróleo y la electricidad, reforma la ley para disminuir los derechos laborales, abre el sector de telecomunicaciones a la inversión extranjera, eleva los impuestos de los pequeños empresarios. Dichas reformas desatan las movilizaciones populares nuevamente, especialmente contra la privatización de los energéticos. El

descontento se agudizó por la corrupción del régimen y por la desaparición de 43 estudiantes normalistas de Ayotzinapa, Guerrero.

La integración del PRD a la alianza de las fuerzas conservadoras, a través del llamado Pacto por México, precipitó una ruptura en ese partido. AMLO, el dirigente de mayor arrastre popular del PRD, salió de ese partido y fundó uno nuevo: MORENA. A la ruptura del PRI en 1988 se sumaba ahora la ruptura del PRD, prácticamente por los mismos motivos: el viraje conservador de sus dirigentes.

MORENA nace de hecho movilizándose contra la privatización del petróleo y de la electricidad. Para 2018, AMLO cataliza el descontento contra las llamadas reformas estructurales, la corrupción y la represión de Peña Nieto y triunfa en las elecciones Presidenciales de ese año. Su victoria es reconocida y su gobierno despliega un amplio conjunto de reformas sociales, económicas nacionalistas y anti privilegios.

6.10 Reforma económica y desconexión anticolonial

Como hemos explicado ya en capítulos anteriores, la construcción de derechos sociales implica una redistribución de la riqueza que en América Latina pasa por una modificación de las relaciones periferia-metrópoli, lo que Samir Amin llama desconexión, una modificación que permita a los países periféricos disponer de un conjunto amplio de recursos, recuperando los que son transferidos hacia los centros del capitalismo mundial. Esta desconexión ocurre para dar paso a la construcción de los primeros derechos sociales desde las primeras décadas del siglo XX y hasta los años 70 del mismo y se interrumpe con la llegada del neoliberalismo que, entre otras cosas, constituye un poderoso proceso de reconexión entre la periferia y la metrópoli para restaurar los viejos cauces de transferencia de riqueza.

El ciclo progresista latinoamericano abre una nueva etapa de desconexión. El relanzamiento de la reconstrucción de antiguos derechos sociales y de la

construcción de nuevos derechos, implicará la conquista de márgenes de autonomía y soberanía para los países latinoamericanos, que les permitirá contar con los recursos necesarios para financiar o materializar los nuevos derechos sociales.

En la introducción de su tesis de Maestría, Rebeca Peralta Mariñelarena, lo sugiere al hablar del proceso boliviano que se abre con la llegada de Evo Morales al gobierno:

“En Bolivia -desde hace poco más de una década-, se dibujaron las coordenadas de una nueva gramática política a la fecha difíciles de cuestionar por cualquier actor político, nos referimos a las políticas de redistribución de la riqueza, a la recuperación en clave soberana de los recursos naturales y a la nacionalización de los hidrocarburos -todas ellas vinculadas a la recuperación del rol del Estado en el mercado-: pero también a la presencia de los indígenas en todos los espacios de toma de decisiones, así como a lo que se enuncia como la lucha contra el racismo y el reconocimiento de la plurinacionalidad. Todo ello ha sido posible, como veremos más adelante, a partir del desplazamiento de las élites políticas tradicionales del Estado (2005) y su copamiento por el sujeto político antes subalternizado. Las dinámicas, políticas y proyectos emanados de este sujeto en ejercicio de gobierno, ofrecen las claves de intelección de esta gramática. En este nuevo entramado se observa también la ampliación de los espacios de decisión y deliberación”.⁴²⁸

Posiblemente, en este párrafo Peralta Mariñelarena sintetiza los elementos del proceso boliviano actual, entre los cuales pueden destacarse ocho temas: 1) políticas de redistribución de la riqueza; 2) recuperación soberana de recursos naturales y nacionalización de los hidrocarburos; 3) recuperación del rol del Estado en el mercado; 4) presencia de los indígenas en todos los espacios de toma de decisiones; 5) la lucha contra el racismo y el reconocimiento de la plurinacionalidad;

⁴²⁸ Peralta, Rebeca, Bolivia, Op. Cit., p. 7.

6) desplazamiento de las élites políticas tradicionales del Estado; 7) copamiento de los espacios estatales por el sujeto político antes subalternizado; y 8) ampliación de los espacios de decisión y deliberación.

De todos estos elementos, que están relacionados unos con otros, nos interesa destacar el entrelazamiento de los primeros tres: redistribución de la riqueza, recuperación soberana de los recursos naturales y recuperación del rol del Estado en la economía. En ellos reside la relación entre la desconexión económica mundial y las políticas sociales redistributivas.

De hecho, la llamada “Guerra del Gas” de 1996 hizo evidente el empobrecimiento de la población boliviana por el descomunal avance de la privatización, tanto de la exploración como de la explotación de combustibles fósiles.

El tema medular era el régimen de propiedad de los recursos, no tanto la exploración de gas. En esa guerra murieron 67 bolivianos y más de 400 resultaron heridos. Ello condujo a muchos bolivianos a convocar a huelgas de hambre, marchas y bloqueos en solidaridad con las víctimas de represión gubernamental. La efervescencia política condujo a la dimisión del presidente Sánchez de Lozada.

Si bien lo anterior logró sacarlo del poder, mostraba también que ni la guerra del agua ni la del gas resultaban suficientes para crear las reformas estructurales que pudieran modificar a fondo las condiciones imperantes, que requerían de cambios más profundos, incluyendo un modelo político distinto.

Es en ese contexto en el que Evo Morales asume la presidencia de Bolivia. Él sabía que debía ir preparando el terreno para la nacionalización mediante modificaciones legislativas, en una agenda que modificaría la Ley de Hidrocarburos. Con la ley 3058, previa a la nacionalización, avanzaba con paso firme para una acción más decidida en vías de la modificación de las reglas del juego con las transnacionales.

Desde esa ley se fueron preparando las condiciones para la refundación de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.

Tres meses después de asumir el gobierno, Evo anuncia la nacionalización de la industria de hidrocarburos. En mayo de 2006 expide el Decreto de Nacionalización 28701, a través del cual el Estado “recupera la propiedad, posesión y control total y absoluto de los recursos de hidrocarburos”. Basado en argumentos jurídico-políticos, retoma el control y dirección de la producción, transporte, refinación, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización del gas natural y el petróleo de Bolivia. Con ello, las empresas petroleras quedaron obligadas a entregar toda su producción a YPFB, y a firmar contratos que cumplieran con requisitos legales, como la licitación pública. Así, con base en el Decreto Supremo 24.806, en 1997 se aprueba el Modelo de Contrato de Riesgo Compartido para Áreas de Exploración y Expropiación por Licitación Pública.

En lo que concierne a YPFB, éste asumiría la actividad de comercialización de los hidrocarburos, con lo cual tendría la prerrogativa de fijar los precios. De igual forma se estableció un nuevo régimen tributario durante el periodo de transición.

Todo el andamiaje jurídico del Estado boliviano intentó dar un viraje a las leyes de capitalización con la idea de “deshilvanar” el marco construido ad hoc para el despojo previo, llevando la defensa de la nacionalización al terreno político con el fin de eludir las posibles demandas de las corporaciones en los tribunales internacionales. Con la lógica de que fue una nacionalización sin expropiación luego de un proceso de privatización sin la venta de la empresa pública, solo se “nacionalizaron” las acciones para que el Estado asumiera el control del 50% +1 de las empresas transnacionales, con base en el monto de las inversiones. De aquí que el proceso se podría considerar más bien como una estatización de la propiedad de las acciones más que de una nacionalización en el sentido de recuperar infraestructura y activos vía expropiaciones.

Entre mayo y noviembre de 2006 se negociaron 44 contratos con 12 compañías diferentes, mismos que entraron en operación en mayo de 2007. En este último año, el proceso de nacionalización había significado para YPFB tomar 100% de las acciones petroleras a partir de la empresa Bolivia-Refinación SA; convertirse en accionista mayoritario de Andina SA y de El Chaco SA; asumir el 100% de las acciones de CLHB y el 97% de las acciones de Transredes SA. En cuanto a Repsol, la nacionalización significó un contrato de traspaso de acciones que recuperaría 51% de las mismas.

Los resultados por la recuperación del manejo de la industria se hacen evidentes, tanto en términos del aumento en los ingresos como en los mejores precios del gas, que permitieron mayor recaudación gubernamental.

Pero lo más interesante de todo es la vinculación que se establece entre el programa social Renta Dignidad -destinado a garantizar una pensión digna para todas las personas adultas mayores-, y la renta petrolera. Renta Dignidad es financiada por ley a través de las ganancias de la empresa YPFB. En otras palabras, la renta petrolera que antes se iba a la metrópoli ahora se traslada al financiamiento de la pensión para los adultos mayores. La desconexión permitió la redistribución. En Argentina, el pago de la deuda externa precipitó la crisis económica más profunda, que fue acompañada por una crisis política y un estallido social que obligó a la renuncia del presidente Fernando de la Rúa, en diciembre de 2001.

Al caer De la Rúa, Rodríguez Saa toma la presidencia provisional solo para atestiguar cómo se declaró públicamente el “corralito”, que programaba las fechas para la devolución de depósitos a plazo fijo, además de la desdolarización de la economía argentina. En 2002, los pasivos de la deuda externa pasaron de 50 a 140%.

En 2003, con la llegada a la presidencia de Néstor Kirchner, se inició una difícil negociación con los acreedores que condujo a la reestructuración de la deuda

externa en 2005, logrando reducirla en 27 mil 57 millones de dólares. Dicha reestructuración fue aceptada por el 76% de los acreedores, quedando un 24% fuera de dicha operación.

La estrategia, desde entonces, fue cancelar los créditos en vencimiento y prescindir de la injerencia del FMI en las políticas internas. Finalmente, en enero de 2006 se canceló anticipadamente la deuda con el FMI por un monto de 9 mil 500 millones de dólares. Esta medida tuvo como principal objetivo la desarticulación de los lazos de dependencia con el organismo internacional para obtener mayor soberanía en las decisiones de política económica interna.

La política de desendeudamiento iniciada durante el gobierno de Néstor Kirchner y continuada por Cristina Fernández, disminuyó de manera notable el monto de la deuda externa. El pago de capital e intereses de la década comprendida entre 2003 y 2013, fue cubierta por el superávit comercial alcanzado en los primeros años, y de 2010 a 2013, por las reservas del Banco Central.

Cabe destacar que, durante ese periodo, Argentina no recurrió al financiamiento externo, salvo por la venta de bonos al gobierno venezolano entre 2006 y 2007, produciendo con ello un fuerte desendeudamiento tasado en moneda extranjera, a lo que se agregó la reestructuración de deudas aprovechando la caída de los títulos públicos mediante distintas agencias gubernamentales. Ello significó que el propio Estado se convirtiera en el principal acreedor de la deuda pública en moneda argentina.

La cancelación de la dependencia argentina respecto al financiamiento internacional le permitió a Argentina dar un nuevo impulso a las políticas sociales, particularmente a la promoción del empleo y el salario, así como a la ampliación de las llamadas Asignaciones Universales por Hijo.

Vale la pena mencionar que antes que Kirchner, Perón canceló la deuda externa de ese país, adquirida en libras esterlinas, al negarse a entrar en el recién creado FMI, al pagar 264.5 millones de dólares al exterior, al tiempo que nacionalizaba los servicios públicos, hasta ese momento privatizados. Estos hechos demuestran el vínculo entre las políticas de desconexión económica internacional y las políticas sociales redistributivas.

En México, la recuperación de la soberanía energética acompañó el gran salto de la política social que ocurre durante el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador.

Tras la entrega continua de concesiones, durante años, para la explotación de litio a 31 grandes empresas extranjeras, el 20 de abril de 2022 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la ley minera, en el que se declara al mineral como de utilidad pública, por lo que no se otorgarán concesiones, licencias, contratos, permisos o autorizaciones en la materia, y se señala que serán consideradas como zonas de reserva minera aquéllas en que haya yacimientos de litio. De este modo se pone fin a las empresas privadas que explotaban el yacimiento más grande del mundo, el cual está valorado en 49.5 billones de pesos.

Como parte de las medidas para fortalecer la soberanía, el Gobierno de México impulsó una serie de medidas tendientes a la recuperación de la industria energética, específicamente lo que tiene que ver con la exploración y explotación del petróleo, así como la generación de energía eléctrica por parte de empresas productivas del Estado. Con ello, se pretende que México deje de depender del exterior para satisfacer las necesidades de producción de energía, permitiéndole con ello alcanzar la soberanía energética.

Así, la reconversión y actualización de las seis refinerías existentes de la estatal Petróleos Mexicanos, la construcción de una nueva, la compra de la refinería Deer

Park y la compra a la española Iberdrola de plantas generadoras de energía eléctrica para la empresa pública Comisión Federal de Electricidad, permitieron que el Estado ampliara su espacio en materia energética frente a los capitales extranjeros.

Además de ello, el país ha renegociado la deuda externa y ha prescindido de nuevas líneas de crédito del exterior, de modo que en poco más de cuatro años, logró reducir en 70% el endeudamiento con el exterior. Ello significará que el gobierno pagará cuotas menores por concepto de deuda externa.

Nuevamente observamos esta relación reforma económica-derechos sociales. La materialización del ejercicio de derechos sociales que se reconstruyen o construyen por vez primera se hace posible por la realización de reformas económicas que permiten recuperar control soberano sobre recursos naturales, y constituyen la base general, a veces directa, del financiamiento de las políticas sociales que corresponden al ejercicio de esos nuevos derechos.

Peralta Mariñelarena, al referirse al caso boliviano, dice algo que es aplicable a los demás casos latinoamericanos que analizamos: “superar la lógica de reproducción del capitalismo en su ecuación centro-periferia, fundamentalmente en lo concerniente a sectores estratégicos -minería e hidrocarburos-, ... tiene como fin la construcción de una base económica y material mínima para el ejercicio de derechos -saneamiento, salud, educación, alimentación, trabajo, etc.”⁴²⁹ (subrayados míos).

⁴²⁹ Peralta, Rebeca, Bolivia, Op. Cit., p. 116.

6.11 El nuevo constitucionalismo latinoamericano

Todo proceso de transformación es portador de una propuesta jurídica. La norma jurídica, especialmente la norma constitucional, expresa la voluntad de establecer una nueva hegemonía, es decir, de hacer perdurables, y forzosamente obligatorias, ciertas pautas de conducta, ya sea para el Estado o para la sociedad. Digo que especialmente cuando se trata de normas constitucionales porque estas conforman la base de la pirámide kelseniana, de la que se derivan normas secundarias o inferiores. La norma constitucional es la de máxima jerarquía en un Estado, es la última palabra en un conflicto litigioso, es la verdad jurídica a la que se acude para interpretar una norma menor. Y es también la norma más rígida, la más difícil de reformar, y por lo tanto la más perdurable.

Una Constitución no sólo expresa una jerarquía máxima formal. Es también el reflejo de un momento fundacional. Es la traducción normativa de una nueva correlación de fuerzas. Una Constitución es la manifestación política de la historia de una nación. No es sólo un conjunto de normas superiores. La Constitución es historia de un Pueblo, esfuerzo de armonía, pacto social, la meta conquistada por innumerables luchas, la construcción de un Estado y el reconocimiento de los más avanzados derechos de sus ciudadanos. Una Constitución representa un Poder Político, pero al mismo tiempo, los límites a ese Poder. Es la organización del Estado y el Derecho, pero también, de la sociedad y sus derechos.

La Constitución cambia cuando cambia la correlación de fuerzas y tiene sus mejores y más brillantes momentos cuando grandes movimientos sociales o revolucionarios la transforman.

En el proceso de construcción de derechos sociales, el ciclo progresista produjo un nuevo constitucionalismo latinoamericano. Aun cuando dicha construcción comienza desde antes de la formalización constitucional, el nuevo constitucionalismo también expresa la consolidación de los derechos sociales

emergentes (y de los recuperados) y la voluntad de los pueblos de darles la mayor jerarquía posible que asegure su continuidad e impida retrocesos futuros. De hecho, la transformación de políticas sociales en preceptos específicos plasmados en la Constitución es muestra de la mayor elevación de los derechos, de derechos plenos, de derechos efectivos, de derechos ejercidos y protegidos.

En ese marco acontecen Congresos o Asambleas Constituyentes en varios países, como Venezuela, Ecuador y Bolivia. Pero hay países como Argentina y México que no viven procesos constituyentes ni tienen nuevas Constituciones, sino que promueven reformas constitucionales específicas. Una Constitución cambia a través de Congresos Constituyentes que ofrecen toda una nueva elaboración integral o a través de reformas radicales (como las Leyes de Reforma en México). De cualquier modo, más allá de las formas que adopte, el nuevo constitucionalismo se caracteriza por un conjunto de preceptos, entre los que nos interesa destacar los relativos a las responsabilidades sociales del Estado.

Este nuevo constitucionalismo latinoamericano está marcado por ciertos ejes fundamentales, entre los que destacan: la incorporación de las formas de democracia directa y comunitaria, el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, los mecanismos para combatir la corrupción, la recuperación del control nacional sobre los recursos naturales, y los hidrocarburos especialmente, así como la reconstrucción de derechos sociales históricos como el trabajo y la explotación colectiva de la tierra y la construcción de nuevos derechos sociales, relacionados con la igualdad de géneros, la diversidad cultural, la tercera edad, la discapacidad, la juventud y la infancia.

6.12 La Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia de 2009

La lucha por la Asamblea Constituyente, la realización de esta entre 2006 y 2007, y la propia Constitución Política del Estado de Bolivia, aprobada el 15 de diciembre de 2007 por la Asamblea y por el pueblo boliviano el 25 de enero de 2009 a través

de un Referéndum, y promulgada finalmente el 7 de febrero de 2009 por el presidente Evo Morales, se convirtieron en un punto de referencia para el conjunto de la región, por las formas y contenidos del proceso.

En el nuevo cuerpo constitucional toman forma novedosas concepciones de la organización del Estado y de los derechos. Entre los temas fundamentales sobresalen: las definiciones de democracia directa, representativa y comunitaria; la pluralidad en lo político, lo económico, lo jurídico, lo lingüístico y lo cultural; el reconocimiento de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos; la tierra y el territorio; el dominio de la nación sobre actividades económicas estratégicas, energéticas e hidrocarburos; una amplia gama de derechos sociales y económicos; la figura de la acción popular para la exigibilidad jurisdiccional y cumplimiento de las obligaciones sociales del Estado, entre muchas otras innovaciones constitucionales. A continuación, veamos algunos fragmentos representativos de la nueva concepción constitucional. Los subrayados son míos y enfatizan las aportaciones que se vinculan a las hipótesis sostenidas en este trabajo.

Concepto de Estado:

“Artículo 1.

Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”.

Pluralidad lingüística:

“Artículo 5.

I. Son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos...”

Fines del Estado relacionados con el bienestar social:

“Artículo 9.

Son fines y funciones esenciales del Estado, además de los que establece la Constitución y la ley:

1. Constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales.
2. Garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas, las naciones, los pueblos y las comunidades, y fomentar el respeto mutuo y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe”.

Derecho a la igualdad y la no discriminación:

“Artículo 14.

(...)

II. El Estado prohíbe y sanciona toda forma de discriminación fundada en razón de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, tipo de ocupación, grado de instrucción, discapacidad, embarazo, u otras que tengan por objetivo o resultado

anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona”.

Derecho de las mujeres a vivir sin violencia:

“Artículo 15.

(...)

II. Todas las personas, en particular las mujeres, tienen derecho a no sufrir violencia física, sexual o psicológica, tanto en la familia como en la sociedad.

III. El Estado adoptará las medidas necesarias para prevenir, eliminar y sancionar la violencia de género y generacional, así como toda acción u omisión que tenga por objeto degradar la condición humana, causar muerte, dolor y sufrimiento físico, sexual o psicológico, tanto en el ámbito público como privado”.

Derecho al agua y a la alimentación:

Artículo 16.

I. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación.

II. El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población.

Derecho a la educación:

“Artículo 17.

Toda persona tiene derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación”.

Derecho a la salud:

“Artículo 18.

I. Todas las personas tienen derecho a la salud.

II. El Estado garantiza la inclusión y el acceso a la salud de todas las personas, sin exclusión ni discriminación alguna.

III. El sistema único de salud será universal, gratuito, equitativo, intracultural, intercultural, participativo, con calidad, calidez y control social. El sistema se basa en los principios de solidaridad, eficiencia y corresponsabilidad y se desarrolla mediante políticas públicas en todos los niveles de gobierno”.

Derecho a la vivienda y el hábitat:

“Artículo 19.

I. Toda persona tiene derecho a un hábitat y vivienda adecuada, que dignifiquen la vida familiar y comunitaria.

II. El Estado, en todos sus niveles de gobierno, promoverá planes de vivienda de interés social, mediante sistemas adecuados de financiamiento, basándose en los principios de solidaridad y equidad. Estos planes se destinarán preferentemente a familias de escasos recursos, a grupos menos favorecidos y al área rural”.

Derecho a los servicios públicos:

“Artículo 20.

I. Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones.

III. El acceso al agua y alcantarillado constituyen derechos humanos, no son objeto de concesión ni privatización y están sujetos a régimen de licencias y registros, conforme a ley”.

Cláusula anticorrupción:

“Artículo 28.

El ejercicio de los derechos políticos se suspende en los siguientes casos, previa sentencia ejecutoriada mientras la pena no haya sido cumplida:

1. Por tomar armas y prestar servicio en fuerzas armadas enemigas en tiempos de guerra.
2. Por defraudación de recursos públicos.
3. Por traición a la patria”.

Derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos:

“Artículo 30.

I. Es nación y pueblo indígena originario campesino toda la colectividad humana que comparta identidad cultural, idioma, tradición histórica, instituciones, territorialidad y cosmovisión, cuya existencia es anterior a la invasión colonial española.

II. En el marco de la unidad del Estado y de acuerdo con esta Constitución las naciones y pueblos indígena originario campesinos gozan de los siguientes derechos:

1. A existir libremente.
2. A su identidad cultural, creencia religiosa, espiritualidades, prácticas y costumbres, y a su propia cosmovisión.

3. A que la identidad cultural de cada uno de sus miembros, si así lo desea, se inscriba junto a la ciudadanía boliviana en su cédula de identidad, pasaporte u otros documentos de identificación con validez legal.
4. A la libre determinación y territorialidad.
5. A que sus instituciones sean parte de la estructura general del Estado.
6. A la titulación colectiva de tierras y territorios.
7. A la protección de sus lugares sagrados.
8. A crear y administrar sistemas, medios y redes de comunicación propios.
9. A que sus saberes y conocimientos tradicionales, su medicina tradicional, sus idiomas, sus rituales y sus símbolos y vestimentas sean valorados, respetados y promocionados.
10. A vivir en un medio ambiente sano, con manejo y aprovechamiento adecuado de los ecosistemas.
11. A la propiedad intelectual colectiva de sus saberes, ciencias y conocimientos, así como a su valoración, uso, promoción y desarrollo.
12. A una educación intracultural, intercultural y plurilingüe en todo el sistema educativo.
13. Al sistema de salud universal y gratuito que respete su cosmovisión y prácticas tradicionales.
14. Al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos acorde a su cosmovisión.
15. A ser consultados mediante procedimientos apropiados, y en particular a través de sus instituciones, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles. En este marco, se respetará y garantizará el derecho a la consulta previa obligatoria, realizada por el Estado, de buena fe y concertada, respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.
16. A la participación en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios.

17. A la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros.

18. A la participación en los órganos e instituciones del Estado”.

Derechos del pueblo afroboliviano:

“Artículo 32.

El pueblo afroboliviano goza, en todo lo que corresponda, de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales reconocidos en la Constitución para las naciones y pueblos indígena originario campesinos”.

Derecho a un medio ambiente sano:

“Artículo 33.

Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado”.

Derecho a los medicamentos y la medicina tradicional:

“Artículo 35.

(...)

II. El sistema de salud es único e incluye a la medicina tradicional de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

Artículo 36.

I.El Estado garantizará el acceso al seguro universal de salud”.

Cláusula anticorrupción del sistema de salud:

“Artículo 38.

I. Los bienes y servicios públicos de salud son propiedad del Estado, y no podrán ser privatizados ni concesionados”.

Derecho a la seguridad social:

“Artículo 45.

(...)

III. El régimen de seguridad social cubre atención por enfermedad, epidemias y enfermedades catastróficas; maternidad y paternidad; riesgos profesionales, laborales y riesgos por labores de campo; discapacidad y necesidades especiales; desempleo y pérdida de empleo; orfandad, invalidez, viudez, vejez y muerte; vivienda, asignaciones familiares y otras previsiones sociales.

IV. Derecho a la jubilación, con carácter universal, solidario y equitativo.

VI. Los servicios de seguridad social pública no podrán ser privatizados ni concesionados.”

Derecho al trabajo:

“Artículo 46.

I. Toda persona tiene derecho:

1. Al trabajo digno, con seguridad industrial, higiene y salud ocupacional, sin discriminación, y con remuneración o salario justo, equitativo y satisfactorio, que le asegure para sí y su familia una existencia digna.

2. A una fuente laboral estable, en condiciones equitativas y satisfactorias.

II. El Estado protegerá el ejercicio del trabajo en todas sus formas.

III. Se prohíbe toda forma de trabajo forzoso u otro modo análogo de explotación que obligue a una persona a realizar labores sin su consentimiento y justa retribución.

Artículo 47.

I. Toda persona tiene derecho a dedicarse al comercio, la industria o a cualquier actividad económica lícita, en condiciones que no perjudiquen al bien colectivo.

II. Las trabajadoras y los trabajadores de pequeñas unidades productivas urbanas o rurales, por cuenta propia, y gremialistas en general, gozarán por parte del Estado de un régimen de protección especial, mediante una política de intercambio comercial equitativo y de precios justos para sus productos, así como la asignación preferente de recursos económicos financieros para incentivar su producción.

III. El Estado protegerá, fomentará y fortalecerá las formas comunitarias de producción.

Artículo 48.

I. Las disposiciones sociales y laborales son de cumplimiento obligatorio.

II. Las normas laborales se interpretarán y aplicarán bajo los principios de protección de las trabajadoras y de los trabajadores como principal fuerza productiva de la sociedad; de primacía de la relación laboral; de continuidad y estabilidad laboral; de no discriminación y de inversión de la prueba a favor de la trabajadora y del trabajador.

III. Los derechos y beneficios reconocidos en favor de las trabajadoras y los trabajadores no pueden renunciarse, y son nulas las convenciones contrarias o que tiendan a burlar sus efectos.

IV. Los salarios o sueldos devengados, derechos laborales, beneficios sociales y aportes a la seguridad social no pagados tienen privilegio y preferencia sobre cualquier otra acreencia, y son inembargables e imprescriptibles.

V. El Estado promoverá la incorporación de las mujeres al trabajo y garantizará la misma remuneración que a los hombres por un trabajo de igual valor, tanto en el ámbito público como en el privado.

VI. Las mujeres no podrán ser discriminadas o despedidas por su estado civil, situación de embarazo, edad, rasgos físicos o número de hijas o hijos. Se garantiza la inamovilidad laboral de las mujeres en estado de embarazo, y de los progenitores, hasta que la hija o el hijo cumpla un año de edad.

VII. El Estado garantizará la incorporación de las jóvenes y los jóvenes en el sistema productivo, de acuerdo con su capacitación y formación.

Artículo 49.

I. Se reconoce el derecho a la negociación colectiva.

II. La ley regulará las relaciones laborales relativas a contratos y convenios colectivos; salarios mínimos generales, sectoriales e incrementos salariales; reincorporación; descansos remunerados y feriados; cómputo de antigüedad, jornada laboral, horas extra, recargo nocturno, dominicales; aguinaldos, bonos, primas u otros sistemas de participación en las utilidades de la empresa; indemnizaciones y desahucios; maternidad laboral; capacitación y formación profesional, y otros derechos sociales.

III. El Estado protegerá la estabilidad laboral. Se prohíbe el despido injustificado y toda forma de acoso laboral. La ley determinará las sanciones correspondientes.

Artículo 50.

El Estado, mediante tribunales y organismos administrativos especializados, resolverá todos los conflictos emergentes de las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores, incluidos los de la seguridad industrial y los de la seguridad social.

Artículo 51.

I. Todas las trabajadoras y los trabajadores tienen derecho a organizarse en sindicatos de acuerdo con la ley.

II. El Estado respetará los principios sindicales de unidad, democracia sindical, pluralismo político, autosostenimiento, solidaridad e internacionalismo.

III. Se reconoce y garantiza la sindicalización como medio de defensa, representación, asistencia, educación y cultura de las trabajadoras y los trabajadores del campo y de la ciudad.

IV. El Estado respetará la independencia ideológica y organizativa de los sindicatos. Los sindicatos gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de organizarse y ser reconocidos por sus entidades matrices.

V. El patrimonio tangible e intangible de las organizaciones sindicales es inviolable, inembargable e indelegable.

VI. Las dirigentas y los dirigentes sindicales gozan de fuero sindical, no se les despedirá hasta un año después de la finalización de su gestión y no se les disminuirán sus derechos sociales, ni se les someterá a persecución ni privación de libertad por actos realizados en el cumplimiento de su labor sindical.

VII. Las trabajadoras y los trabajadores por cuenta propia tienen el derecho a organizarse para la defensa de sus intereses.

(...)

Artículo 53.

Se garantiza el derecho a la huelga como el ejercicio de la facultad legal de las trabajadoras y los trabajadores de suspender labores para la defensa de sus derechos, de acuerdo con la ley.

Artículo 54.

I. Es obligación del Estado establecer políticas de empleo que eviten la desocupación y la subocupación, con la finalidad de crear, mantener y generar condiciones que garanticen a las trabajadoras y los trabajadores posibilidades de ocupación laboral digna y de remuneración justa.

II. Es deber del Estado y de la sociedad la protección y defensa del aparato industrial y de los servicios estatales.

III. Las trabajadoras y los trabajadores, en defensa de sus fuentes de trabajo y en resguardo del interés social podrán, de acuerdo con la ley, reactivar y reorganizar empresas en proceso de quiebra, concurso o liquidación, cerradas o abandonadas de forma injustificada, y conformarán empresas comunitarias o sociales. El Estado podrá coadyuvar a la acción de las trabajadoras y los trabajadores”.

Artículo 55.

El sistema cooperativo se sustenta en los principios de solidaridad, igualdad, reciprocidad, equidad en la distribución, finalidad social, y no lucro de sus asociados. El Estado fomentará y regulará la organización de cooperativas mediante la ley”.

Derecho a la propiedad individual o colectiva como función social:

“Artículo 56.

I. Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que ésta cumpla una función social.

II. Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo.

III. Se garantiza el derecho a la sucesión hereditaria”.

Artículo 57.

La expropiación se impondrá por causa de necesidad o utilidad pública, calificada conforme con la ley y previa indemnización justa. La propiedad inmueble urbana no está sujeta a reversión”.

Derechos de la niñez, la adolescencia y la juventud:

“Artículo 59.

- I. Toda niña, niño y adolescente tiene derecho a su desarrollo integral.
- II. Toda niña, niño y adolescente tiene derecho a vivir y a crecer en el seno de su familia de origen o adoptiva. Cuando ello no sea posible, o sea contrario a su interés superior, tendrá derecho a una familia sustituta, de conformidad con la ley.
- III. Todas las niñas, niños y adolescentes, sin distinción de su origen, tienen iguales derechos y deberes respecto a sus progenitores. La discriminación entre hijos por parte de los progenitores será sancionada por la ley.
- IV. Toda niña, niño y adolescente tiene derecho a la identidad y la filiación respecto a sus progenitores. Cuando no se conozcan los progenitores, utilizarán el apellido convencional elegido por la persona responsable de su cuidado.
- V. El Estado y la sociedad garantizarán la protección, promoción y activa participación de las jóvenes y los jóvenes en el desarrollo productivo, político, social, económico y cultural, sin discriminación alguna, de acuerdo con la ley.

Artículo 60.

Es deber del Estado, la sociedad y la familia garantizar la prioridad del interés superior de la niña, niño y adolescente, que comprende la preeminencia de sus derechos, la primacía en recibir protección y socorro en cualquier circunstancia, la prioridad en la atención de los servicios públicos y privados, y el acceso a una

administración de justicia pronta, oportuna y con asistencia de personal especializado.

Artículo 61.

I. Se prohíbe y sanciona toda forma de violencia contra las niñas, niños y adolescentes, tanto en la familia como en la sociedad.

II. Se prohíbe el trabajo forzado y la explotación infantil. Las actividades que realicen las niñas, niños y adolescentes en el marco familiar y social estarán orientadas a su formación integral como ciudadanas y ciudadanos, y tendrán una función formativa. Sus derechos, garantías y mecanismos institucionales de protección serán objeto de regulación especial”.

Derechos de las familias:

“Artículo 62.

El Estado reconoce y protege a las familias como el núcleo fundamental de la sociedad, y garantizará las condiciones sociales y económicas necesarias para su desarrollo integral. Todos sus integrantes tienen igualdad de derechos, obligaciones y oportunidades.

Artículo 63.

I. El matrimonio entre una mujer y un hombre se constituye por vínculos jurídicos y se basa en la igualdad de derechos y deberes de los cónyuges.

II. Las uniones libres o de hecho que reúnan condiciones de estabilidad y singularidad, y sean mantenidas entre una mujer y un hombre sin impedimento legal, producirán los mismos efectos que el matrimonio civil, tanto en las relaciones personales y patrimoniales de los convivientes como en lo que respecta a las hijas e hijos adoptados o nacidos de aquéllas.

Artículo 64.

I. Los cónyuges o convivientes tienen el deber de atender, en igualdad de condiciones y mediante el esfuerzo común, el mantenimiento y responsabilidad del hogar, la educación y formación integral de las hijas e hijos mientras sean menores o tengan alguna discapacidad.

II. El Estado protegerá y asistirá a quienes sean responsables de las familias en el ejercicio de sus obligaciones.

Artículo 65.

En virtud del interés superior de las niñas, niños y adolescentes y de su derecho a la identidad, la presunción de filiación se hará valer por indicación de la madre o el padre. Esta presunción será válida salvo prueba en contrario a cargo de quien niegue la filiación. En caso de que la prueba niegue la presunción, los gastos incurridos corresponderán a quien haya indicado la filiación.

Artículo 66. Se garantiza a las mujeres y a los hombres el ejercicio de sus derechos sexuales y sus derechos reproductivos”.

Derechos de las personas adultas mayores:

“Artículo 67.

I. Además de los derechos reconocidos en esta Constitución, todas las personas adultas mayores tienen derecho a una vejez digna, con calidad y calidez humana.

II. El Estado proveerá una renta vitalicia de vejez, en el marco del sistema de seguridad social integral, de acuerdo con la ley.

Artículo 68.

- I. El Estado adoptará políticas públicas para la protección, atención, recreación, descanso y ocupación social de las personas adultas mayores, de acuerdo con sus capacidades y posibilidades.
- II. Se prohíbe y sanciona toda forma de maltrato, abandono, violencia y discriminación a las personas adultas mayores.

Artículo 69.

Los Beneméritos de la Patria merecerán gratitud y respeto de las instituciones públicas, privadas y de la población en general, serán considerados héroes y defensores de Bolivia y recibirán del Estado una pensión vitalicia, de acuerdo con la ley”.

Derechos de las personas con discapacidad:

“Artículo 70.

Toda persona con discapacidad goza de los siguientes derechos:

1. A ser protegido por su familia y por el Estado.
2. A una educación y salud integral gratuita.
3. A la comunicación en lenguaje alternativo.
4. A trabajar en condiciones adecuadas, de acuerdo a sus posibilidades y capacidades, con una remuneración justa que le asegure una vida digna.
5. Al desarrollo de sus potencialidades individuales.

Artículo 71.

- I. Se prohibirá y sancionará cualquier tipo de discriminación, maltrato, violencia y explotación a toda persona con discapacidad.

II. El Estado adoptará medidas de acción positiva para promover la efectiva integración de las personas con discapacidad en el ámbito productivo, económico, político, social y cultural, sin discriminación alguna.

III. El Estado generará las condiciones que permitan el desarrollo de las potencialidades individuales de las personas con discapacidad.

Artículo 72.

El Estado garantizará a las personas con discapacidad los servicios integrales de prevención y rehabilitación, así como otros beneficios que se establezcan en la ley”.

Derechos de los consumidores:

“Artículo 75.

Las usuarias y los usuarios y las consumidoras y los consumidores gozan de los siguientes derechos:

1. Al suministro de alimentos, fármacos y productos en general, en condiciones de inocuidad, calidad, y cantidad disponible adecuada y suficiente, con prestación eficiente y oportuna del suministro.
2. A la información fidedigna sobre las características y contenidos de los productos que consuman y servicios que utilicen”.

Universidades

“Artículo 92.

I. Las universidades públicas son autónomas e iguales en jerarquía. La autonomía consiste en la libre administración de sus recursos; el nombramiento de sus autoridades, su personal docente y administrativo; la elaboración y aprobación de sus estatutos, planes de estudio y presupuestos anuales; y la aceptación de legados y donaciones, así como la celebración de contratos, para realizar sus fines y

sostener y perfeccionar sus institutos y facultades. Las universidades públicas podrán negociar empréstitos con garantía de sus bienes y recursos, previa aprobación legislativa.

II. Las universidades públicas constituirán, en ejercicio de su autonomía, la Universidad Boliviana, que coordinará y programará sus fines y funciones mediante un organismo central, de acuerdo con un plan de desarrollo universitario.

III. Las universidades públicas estarán autorizadas para extender diplomas académicos y títulos profesionales con validez en todo el Estado.

Artículo 93.

I. Las universidades públicas serán obligatoria y suficientemente subvencionadas por el Estado, independientemente de sus recursos departamentales, municipales y propios, creados o por crearse.

II. Las universidades públicas, en el marco de sus estatutos, establecerán los mecanismos de participación social de carácter consultivo, de coordinación y asesoramiento.

III. Las universidades públicas establecerán mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en el uso de sus recursos, a través de la presentación de estados financieros a la Asamblea Plurinacional Legislativa, a la Contraloría General y al Órgano Ejecutivo.

IV. Las universidades públicas, en el marco de sus estatutos, establecerán programas de desconcentración académica y de interculturalidad, de acuerdo a las necesidades del Estado y de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

V. El Estado, en coordinación con las universidades públicas, promoverá en áreas rurales la creación y el funcionamiento de universidades e institutos comunitarios pluriculturales, asegurando la participación social. La apertura y funcionamiento de dichas universidades responderá a las necesidades del fortalecimiento productivo de la región, en función de sus potencialidades.

Artículo 94.

I. Las universidades privadas se registrarán por las políticas, planes, programas y autoridades del sistema educativo. Su funcionamiento será autorizado mediante decreto supremo, previa verificación del cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos por la ley.

II. Las universidades privadas estarán autorizadas para expedir diplomas académicos. Los títulos profesionales con validez en todo el país serán otorgados por el Estado.

III. En las universidades privadas, para la obtención de los diplomas académicos en todas las modalidades de titulación, se conformarán tribunales examinadores, que estarán integrados por docentes titulares, nombrados por las universidades públicas, en las condiciones establecidas por la ley. El Estado no subvencionará a las universidades privadas.

Artículo 95.

I. Las universidades deberán crear y sostener centros interculturales de formación y capacitación técnica y cultural, de acceso libre al pueblo, en concordancia con los principios y fines del sistema educativo.

II. Las universidades deberán implementar programas para la recuperación, preservación, desarrollo, aprendizaje y divulgación de las diferentes lenguas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos.

III. Las universidades promoverán centros de generación de unidades productivas, en coordinación con las iniciativas productivas comunitarias, públicas y privadas.

Artículo 96.

I. Es responsabilidad del Estado la formación y capacitación docente para el magisterio público, a través de escuelas superiores de formación. La formación de

docentes será única, fiscal, gratuita, intracultural, intercultural, plurilingüe, científica y productiva, y se desarrollará con compromiso social y vocación de servicio.

II. Los docentes del magisterio deberán participar en procesos de actualización y capacitación pedagógica continua.

III. Se garantiza la carrera docente y la inamovilidad del personal docente del magisterio, conforme con la ley. Los docentes gozarán de un salario digno.”

Exigibilidad jurisdiccional de derechos colectivos:

“Artículo 135.

La Acción Popular procederá contra todo acto u omisión de las autoridades o de personas individuales o colectivas que violen o amenacen con violar derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por esta Constitución.

Artículo 136.

I. La Acción Popular podrá interponerse durante el tiempo que subsista la vulneración o la amenaza a los derechos e intereses colectivos. Para interponer esta acción no será necesario agotar la vía judicial o administrativa que pueda existir.

II. Podrá interponer esta acción cualquier persona, a título individual o en representación de una colectividad y, con carácter obligatorio, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo, cuando por el ejercicio de sus funciones tengan conocimiento de estos actos. Se aplicará el procedimiento de la Acción de Amparo Constitucional.”

Jurisdicción indígena originaria campesina:

“Artículo 190.

I. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.

II. La jurisdicción indígena originaria campesina respeta el derecho a la vida, el derecho a la defensa y demás derechos y garantías establecidos en la presente Constitución”.

Autonomía indígena originaria campesina:

“Artículo 289.

La autonomía indígena originaria campesina consiste en el autogobierno como ejercicio de la libre determinación de las naciones y los pueblos indígena originario campesinos, cuya población comparte territorio, cultura, historia, lenguas, y organización o instituciones jurídicas, políticas, sociales y económicas propias.

Artículo 290.

I. La conformación de la autonomía indígena originaria campesina se basa en los territorios ancestrales, actualmente habitados por esos pueblos y naciones, y en la voluntad de su población, expresada en consulta, de acuerdo a la Constitución y la ley.

II. El autogobierno de las autonomías indígenas originario campesinas se ejercerá de acuerdo a sus normas, instituciones, autoridades y procedimientos, conforme a sus atribuciones y competencias, en armonía con la Constitución y la ley.

(...)

Cada autonomía indígena originario campesina elaborará su Estatuto, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios, según la Constitución y la Ley.

(...)

Artículo 296.

El gobierno de las autonomías indígena originario campesinas se ejercerá a través de sus propias normas y formas de organización, con la denominación que corresponda a cada pueblo, nación o comunidad, establecidas en sus estatutos y en sujeción a la Constitución y a la Ley”.

Organización económica del Estado:

“Artículo 306.

I. El modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos.

(...)

V. El Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación, cultura, y en la reinversión en desarrollo económico productivo.

(...)

Artículo 312.

- I. Toda actividad económica debe contribuir al fortalecimiento de la soberanía económica del país. No se permitirá la acumulación privada de poder económico en grado tal que ponga en peligro la soberanía económica del Estado.
- II. Todas las formas de organización económica tienen la obligación de generar trabajo digno y contribuir a la reducción de las desigualdades y a la erradicación de la pobreza.

Artículo 313.

Para eliminar la pobreza y la exclusión social y económica, para el logro del vivir bien en sus múltiples dimensiones, la organización económica boliviana establece los siguientes propósitos:

1. Generación del producto social en el marco del respeto de los derechos individuales, así como de los derechos de los pueblos y las naciones.
2. La producción, distribución y redistribución justa de la riqueza y de los excedentes económicos.
3. La reducción de las desigualdades de acceso a los recursos productivos.
4. La reducción de las desigualdades regionales.
5. El desarrollo productivo industrializador de los recursos naturales.
6. La participación activa de las economías pública y comunitaria en el aparato productivo.

Artículo 316.

7. Promover políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos del país, con el objeto de evitar la desigualdad, la exclusión social y económica, y erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones.
8. Determinar el monopolio estatal de las actividades productivas y comerciales que se consideren imprescindibles en caso de necesidad pública.

Artículo 320.

I. La inversión boliviana se priorizará frente a la inversión extranjera.

(...)

IV. El Estado es independiente en todas las decisiones de política económica interna, y no aceptará imposiciones ni condicionamientos sobre esta política por parte de estados, bancos o instituciones financieras bolivianas o extranjeras, entidades multilaterales ni empresas transnacionales.

V. Las políticas públicas promocionarán el consumo interno de productos hechos en Bolivia.

Artículo 346.

El patrimonio natural es de interés público y de carácter estratégico para el desarrollo sustentable del país. Su conservación y aprovechamiento para beneficio de la población será responsabilidad y atribución exclusiva del Estado, y no comprometerá la soberanía sobre los recursos naturales. La ley establecerá los principios y disposiciones para su gestión”.

Recursos naturales:

“Artículo 348.

I. Son recursos naturales los minerales en todos sus estados, los hidrocarburos, el agua, el aire, el suelo y el subsuelo, los bosques, la biodiversidad, el espectro electromagnético y todos aquellos elementos y fuerzas físicas susceptibles de aprovechamiento.

II. Los recursos naturales son de carácter estratégico y de interés público para el desarrollo del país.

Artículo 349.

I. Los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano, y corresponderá al Estado su administración en función del interés colectivo.

(...)

Artículo 353.

El pueblo boliviano tendrá acceso equitativo a los beneficios provenientes del aprovechamiento de todos los recursos naturales. Se asignará una participación prioritaria a los territorios donde se encuentren estos recursos, y a las naciones y pueblos indígena originario campesinos”.

Hidrocarburos:

“Artículo 359.

I. Los hidrocarburos, cualquiera sea el estado en que se encuentren o la forma en la que se presenten, son de propiedad inalienable e imprescriptible del pueblo boliviano. El Estado, en nombre y representación del pueblo boliviano, ejerce la propiedad de toda la producción de hidrocarburos del país y es el único facultado para su comercialización. La totalidad de los ingresos percibidos por la comercialización de los hidrocarburos será propiedad del Estado.

II. Ningún contrato, acuerdo o convenio, de forma, directa o indirecta, tácita o expresa, podrá vulnerar total o parcialmente lo establecido en el presente artículo. En el caso de vulneración los contratos serán nulos de pleno derecho y quienes los

hayan acordado, firmado, aprobado o ejecutado, cometerán delito de traición a la patria.

Artículo 360.

El Estado definirá la política de hidrocarburos, promoverá su desarrollo integral, sustentable y equitativo, y garantizará la soberanía energética.

Artículo 361.

I. Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) es una empresa autárquica de derecho público, inembargable, con autonomía de gestión administrativa, técnica y económica, en el marco de la política estatal de hidrocarburos. YPFB, bajo tuición del Ministerio del ramo y como brazo operativo del Estado, es la única facultada para realizar las actividades de la cadena productiva de hidrocarburos y su comercialización.

II. YPFB no podrá transferir sus derechos u obligaciones en ninguna forma o modalidad, tácita o expresa, directa o indirectamente”.

Minería y metalúrgica:

“Artículo 369.

I. El Estado será responsable de las riquezas mineralógicas que se encuentren en el suelo y subsuelo cualquiera sea su origen y su aplicación será regulada por la ley. Se reconoce como actores productivos a la industria minera estatal, industria minera privada y sociedades cooperativas”.

Recursos hídricos:

“Artículo 373.

I. El agua constituye un derecho fundamentalísimo para la vida, en el marco de la soberanía del pueblo. El Estado promoverá el uso y acceso al agua sobre la base

de principios de solidaridad, complementariedad, reciprocidad, equidad, diversidad y sustentabilidad.

II. Los recursos hídricos en todos sus estados, superficiales y subterráneos, constituyen recursos finitos, vulnerables, estratégicos y cumplen una función social, cultural y ambiental. Estos recursos no podrán ser objeto de apropiaciones privadas y tanto ellos como sus servicios no serán concesionados y están sujetos a un régimen de licencias, registros y autorizaciones conforme a Ley”.

Energía:

“Artículo 378.

I. Las diferentes formas de energía y sus fuentes constituyen un recurso estratégico, su acceso es un derecho fundamental y esencial para el desarrollo integral y social del país, y se regirá por los principios de eficiencia, continuidad, adaptabilidad y preservación del medio ambiente.

II. Es facultad privativa del Estado el desarrollo de la cadena productiva energética en las etapas de generación, transporte y distribución, a través de empresas públicas, mixtas, instituciones sin fines de lucro, cooperativas, empresas privadas, y empresas comunitarias y sociales, con participación y control social. La cadena productiva energética no podrá estar sujeta exclusivamente a intereses privados ni podrá concesionarse. La participación privada será regulada por la ley”.

Hoja de coca:

“Artículo 384.

El Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se regirá mediante la ley”.

Tierra y territorio:

“Artículo 394.

(...)

III. El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad comunitaria o colectiva, que comprende el territorio indígena originario campesino, las comunidades interculturales originarias y de las comunidades campesinas. La propiedad colectiva se declara indivisible, imprescriptible, inembargable, inalienable e irreversible y no está sujeta al pago de impuestos a la propiedad agraria. Las comunidades podrán ser tituladas reconociendo la complementariedad entre derechos colectivos e individuales respetando la unidad territorial con identidad.

6.13 Las reformas Constitucionales de la Cuarta Transformación en México

En México, en la elección del 1º de julio del 2018, los electores decidieron cambiar el gobierno, pero también cambiaron la composición del Congreso. Con su voto, le dieron un viraje al gobierno hacia la izquierda, pero también al Congreso. Morena se convirtió en la fuerza gobernante y en la mayoría de las dos Cámaras Legislativas Federales: Senado y Cámara de Diputados. Morena también se convirtió en la primera fuerza en la mayoría de los Congresos Locales. Por eso llegó a decirse que la del 1º de julio del 2018 fue una elección cuasi constitucional. La nueva fuerza gobernante no alcanzó por sí la mayoría constitucional (dos terceras partes de cada Cámara Federal y mayoría absoluta de los Congresos Locales), pero junto con sus aliados se acercó mucho. De hecho, con sus aliados logró las dos terceras partes en la Cámara de Diputados durante la LIV Legislatura (2018-2021). Esa correlación de fuerzas permitió la realización de un conjunto de reformas profundas, las Leyes de Reforma del siglo XXI.

A continuación, agrupo las reformas constitucionales aprobadas durante el período 2018-2022, a lo largo de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, en dos grandes bloques. El primero se refiere a reformas que reconocen directamente derechos sociales nuevos o recuperados. El segundo, a reformas orientadas a la abolición de privilegios, tanto de la clase política como de los grandes intereses económicos. Estas últimas reformas, a su vez, ayudaron a lograr tres objetivos relacionados con la construcción de derechos sociales: por un lado, a disminuir brechas de desigualdad; por otra parte, a combatir la cultura de los privilegios que, como hemos visto aquí, son coadyuvantes de la petrificación de desigualdades; y, finalmente, a liberar recursos que podrían ser destinados a las políticas sociales.

Entre los derechos sociales reconocidos se encuentran: la gratuidad de la educación pública desde el nivel inicial y hasta el nivel superior; la permanencia laboral de los docentes; la pensión para adultos mayores; la beca para personas con discapacidad; la beca para estudiantes de todos los niveles; el sistema de salud público, universal, integral y gratuito; la movilidad; la paridad de género en todos los órganos del Estado; el acceso a la nacionalidad mexicana para los hijos de mexicanos nacidos en el extranjero; los de las comunidades y pueblos afroamericanos y los de los jóvenes al desarrollo integral, entre otros.

Derechos sociales

Reforma educativa:

El 15 de mayo de 2019 se publicó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 3o., 31 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia educativa, de acuerdo a lo siguiente:

“Artículo Único. Se reforman los párrafos primero y actual segundo, recorriéndose en su numeración para ser el cuarto, las fracciones II, inciso c), V, VI, párrafo primero y su inciso a), y IX del artículo 3o., la fracción I del artículo 31 y las fracciones XXV y XXIX-F del artículo 73; se adicionan los párrafos segundo, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, décimo primero y décimo segundo, a la fracción II los incisos e), f), g), h), e i) y la fracción X del artículo 3o.; y se derogan el párrafo tercero, el inciso d) de la fracción II y la fracción III del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. Toda persona tiene derecho a la educación. El Estado -Federación, Estados, Ciudad de México y Municipios- impartirá y garantizará la educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, media superior y superior. La educación inicial, preescolar, primaria y secundaria, conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias, la educación superior lo será en términos de la fracción X del presente artículo. La educación inicial es un derecho de la niñez y será responsabilidad del Estado concientizar sobre su importancia.

Corresponde al Estado la rectoría de la educación, la impartida por éste, además de obligatoria, será universal, inclusiva, pública, gratuita y laica.

La educación se basará en el respeto irrestricto de la dignidad de las personas, con un enfoque de derechos humanos y de igualdad sustantiva. Tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, el respeto a todos los derechos, las libertades, la cultura de paz y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; promoverá la honestidad, los valores y la mejora continua del proceso de enseñanza aprendizaje.

El Estado priorizará el interés superior de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el acceso, permanencia y participación en los servicios educativos.

Las maestras y los maestros son agentes fundamentales del proceso educativo y, por tanto, se reconoce su contribución a la transformación social. Tendrán derecho de acceder a un sistema integral de formación, de capacitación y de actualización retroalimentado por evaluaciones diagnósticas, para cumplir los objetivos y propósitos del Sistema Educativo Nacional.”

Salud, pensiones y becas:

El 1 de mayo de 2020 se publica el Decreto que reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo al siguiente tenor:

Artículo Único. Se reforma el párrafo cuarto y se adicionan los párrafos décimo cuarto, décimo quinto y décimo sexto, del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 4o.

(...)

Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

(...)

El Estado garantizará la entrega de un apoyo económico a las personas que tengan discapacidad permanente en los términos que fije la Ley. Para recibir esta prestación tendrán prioridad las y los menores de dieciocho años, las y los indígenas y las y los afromexicanos hasta la edad de sesenta y cuatro años y las personas que se encuentren en condición de pobreza.

Las personas mayores de sesenta y ocho años tienen derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afromexicanos esta prestación se otorgará a partir de los sesenta y cinco años de edad.

El Estado establecerá un sistema de becas para las y los estudiantes de todos los niveles escolares del sistema de educación pública, con prioridad a las y los pertenecientes a las familias que se encuentren en condición de pobreza, para garantizar con equidad el derecho a la educación.

(...)

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá armonizar el marco jurídico en la materia para adecuarlo al contenido del presente Decreto en un plazo que no excederá de 365 días a partir de la entrada en vigor del mismo, debiendo incluir disposiciones que determinen los alcances y permitan dar cumplimiento gradual conforme a lo que se apruebe en los presupuestos correspondientes, así como la concurrencia de los tres órdenes de gobierno para garantizar los derechos derivados del presente Decreto.

TERCERO. El monto de los recursos asignados, en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en el presupuesto de las entidades federativas del ejercicio fiscal que corresponda, para los programas de atención médica y medicamentos gratuitos, de apoyo económico para personas que tengan discapacidad permanente, de pensiones para personas adultos mayores, y de becas para estudiantes que se encuentren en condición de pobreza, no podrá ser disminuido, en términos reales, respecto del que se haya asignado en el ejercicio fiscal inmediato anterior”.

Paridad de géneros:

El 5 de junio de 2019 se publica un Decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad de Géneros:

“Artículo 2º. ...

(...)

A.

(...)

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos, observando el principio de paridad de género conforme a las normas aplicables.

(...)

Artículo 35. Son derechos de la ciudadanía:

(...)

II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular.

(...)

Artículo 41.

(...)

La ley determinará las formas y modalidades que correspondan, para observar el principio de paridad de género en los nombramientos de las personas titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas. En la integración de los organismos autónomos se observará el mismo principio.

(...)

Artículo 94.

(...)

La ley establecerá la forma y procedimientos mediante concursos abiertos para la integración de los órganos jurisdiccionales, observando el principio de paridad de género.

(...)

Artículo 115.

(...)

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente o Presidenta Municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad”.

Reconocimiento de las comunidades y pueblos afromexicanos:

El 31 de julio de 2019 se publicó el Decreto por el que se adiciona un apartado C al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Artículo Único.- Se adiciona un apartado C al artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 2°.-

(...)

C. Esta Constitución reconoce a los pueblos y comunidades afromexicanas, cualquiera que sea su autodenominación, como parte de la composición pluricultural de la Nación. Tendrán en lo conducente los derechos señalados en los apartados anteriores del presente artículo en los términos que establezcan las leyes, a fin de garantizar su libre determinación, autonomía, desarrollo e inclusión social”.

Derechos de los jóvenes:

El 9 de diciembre de 2020 se publica el Decreto por el que se declaran reformados los artículos 4o. y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos de la Juventud, al tenor del siguiente:

“Artículo Único.- Se reforma la fracción XXIX-P del artículo 73 y se adiciona un último párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 4o.

(...)

El Estado promoverá el desarrollo integral de las personas jóvenes, a través de políticas públicas con enfoque multidisciplinario, que propicien su inclusión en el ámbito político, social, económico y cultural del país”.

Derecho a la movilidad:

El 3 de diciembre de 2020 se declaran reformadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Movilidad y Seguridad Vial, de acuerdo al siguiente:

“Artículo Único.- Se reforma la fracción XXIX-C del artículo 73; el inciso a) de la fracción V y la fracción VI del artículo 115, y el párrafo segundo del Apartado C del artículo 122; y se adiciona un último párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 4o.

(...)

Toda persona tiene derecho a la movilidad en condiciones de seguridad vial, accesibilidad, eficiencia, sostenibilidad, calidad, inclusión e igualdad”.

Derecho a la nacionalidad:

El 6 de mayo de 2021 se publica el Decreto por el que se reforma el artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de nacionalidad.

Artículo Único. Se reforma la fracción II del Apartado A) del artículo 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

“Artículo 30. La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

A) Son mexicanos por nacimiento:

(...)

II. Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos, de madre mexicana o de padre mexicano”.

Abolición de privilegios:

En relación con el tema de la abolición de privilegios sobresale la prohibición de condonar impuestos; también se encuentran la utilización de la figura de extinción de dominio para recuperar bienes públicos saqueados por la corrupción; la corrupción como delito grave; la prohibición de tener partidas secretas en el

Presupuesto; la posibilidad de enjuiciar al Presidente de la República por cualquier delito; y el derecho ciudadano a participar en la revocación de mandato del Presidente y los gobernadores. En su conjunto, estas reformas contribuyen a fortalecer el financiamiento de las políticas sociales y a combatir la cultura del privilegio.

Extinción de dominio por actos de corrupción:

El 7 de marzo de 2019 se publica el Decreto por el que se reforman el artículo 22 y la fracción XXX del artículo 73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Extinción de Dominio:

“Artículo Único.- Se reforman los artículos 22, segundo párrafo y 73, fracción XXX, y se adicionan un tercer, cuarto y quinto párrafos al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 22.

(...)

La acción de extinción de dominio se ejercerá por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal.

Será procedente sobre bienes de carácter patrimonial cuya legítima procedencia no pueda acreditarse y se encuentren relacionados con las investigaciones derivadas de hechos de corrupción”.

Derogación del fuero presidencial sustantivo:

El 9 de febrero de 2021 se publica el Decreto por el que se declaran reformados los artículos 108 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de fuero presidencial:

“Artículo Único. Se reforman el segundo párrafo del artículo 108 y el cuarto párrafo del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 108.

(...)

Durante el tiempo de su encargo, el Presidente de la República podrá ser imputado y juzgado por traición a la patria, hechos de corrupción, delitos electorales y todos aquellos delitos por los que podría ser enjuiciado cualquier ciudadano o ciudadana.

Eliminación de las partidas secretas del Presupuesto:

El 6 de mayo de 2021 se publica el Decreto por el que se reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de partidas secretas:

“Artículo 74.

(...)

No podrá haber partidas secretas en el Presupuesto de Egresos de la Federación”.

Prohibición de la condonación fiscal:

El 25 de febrero de 2020 se publica el Decreto por el que se declara reformado el primer párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de condonación de impuestos:

“Artículo Único. Se reforma el primer párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes”.

Revocación de mandato:

El 28 de noviembre 2019 se publicó el Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Consulta Popular y Revocación de Mandato. Así, se reconoce como un nuevo derecho:

“Artículo 35.

(...)

IX. Participar en los procesos de revocación de mandato”.

CAPÍTULO SIETE. LAS NUEVAS POLÍTICAS SOCIALES Y SU ENTRELAZAMIENTO CON LOS DERECHOS

El elemento más importante en las nuevas políticas sociales latinoamericanas lo constituye el vínculo programas sociales-derechos sociales. Pasamos de la pulverización en una multiplicidad de programas efímeros, característica de la época neoliberal, a la emergencia de políticas sociales con perspectiva de derechos durante el ciclo progresista. Es un salto cualitativo.

Muchas de las nuevas políticas se expresan directamente a través de decretos administrativos, otras comienzan como programas pero se convierten en leyes a lo largo del proceso político, y algunas más se plasman directamente en leyes aprobadas por los órganos legislativos. En todo caso, en el ciclo progresista pasamos de la proliferación de programas de duración corta y cobertura acotada, controlados por una administración, a la promoción de políticas sociales expresadas a través de leyes o programas que a la postre terminan transformados en leyes o incluso en derechos constitucionales.

Vale la pena subrayar entonces la diferencia entre programas sociales sin perspectiva de derechos y programas sociales con perspectiva de derechos.

Un programa social sin perspectiva de derechos se puede extinguir cuando se acaba una administración; en cambio, un programa social con perspectiva de derechos puede permanecer y trascender en el tiempo a los gobiernos. Un programa sin perspectiva de derechos puede ser ampliado, reducido o eliminado por un gobierno; en tanto que un programa social con perspectiva de derechos obliga a un gobierno a garantizar coberturas estables. Un programa social sin perspectiva de derechos puede estar dirigido a grupos focalizados por criterios

socioeconómicos; mientras que un programa social con perspectiva de derechos tiende a ser de todas y de todos, es decir, universal.

Un programa social sin perspectiva de derechos puede inducir a los beneficiarios a mantenerse debajo de la línea de pobreza para poder acceder al apoyo económico; a diferencia de un programa social con perspectiva de derechos, que alienta la prosperidad de las clases populares, las cuales siguen contando con prestaciones garantizadas, a pesar de que progresen económicamente. Un programa social sin perspectiva de derechos puede carecer de bases materiales seguras; pero un programa social con perspectiva de derechos cuenta con recursos garantizados. Un programa social sin perspectiva de derechos puede ser sustituido por otro; un programa social con perspectiva de derechos tiende a acumularse progresivamente.

Un programa social sin perspectiva de derechos puede ser condicionado políticamente a cambio del voto del beneficiario; sin embargo, un programa social con perspectiva de derechos protege la libertad política de los ciudadanos, que se transforman de beneficiarios en derechohabientes, ya que pueden votar libremente por la opción política de su preferencia (o no votar), y de cualquier forma podrán acceder a los beneficios sociales amparados por el derecho correspondiente.

Un programa social sin perspectiva de derechos suele fortalecer al gobierno; un programa social con perspectiva de derechos, en cambio, fortalece la construcción de ciudadanía social, de poder social. Un programa sin perspectiva de derechos puede darle al gobierno el poder de exigir el cumplimiento de ciertas condiciones a los beneficiarios; mientras que un programa social con perspectiva de derechos le da el poder de exigir a la ciudadanía. Un programa sin perspectiva de derechos puede desaparecer; un programa social con perspectiva de derechos pertenece a la gente, es suyo, no se accede a él por la bondad de un funcionario, sino porque se ostenta una titularidad jurídica colectiva.

Lo que hemos visto en América Latina, en las primeras décadas del siglo XXI, es un proceso de construcción de derechos vinculados a las políticas sociales, especialmente a partir de programas sociales con perspectiva de derechos. No es un proceso lineal ni exento de contradicciones u omisiones. Pero sí es una tendencia que observamos en Argentina, Bolivia y México.

En el caso argentino tenemos numerosas leyes que abordan con suma precisión el objeto de su pretensión, que llegan a ser tan minuciosas, o más, que un decreto administrativo del gobierno. A través de decretos legislativos o administrativos se reconocen y desarrollan nuevos derechos sociales. En Argentina, sobre todo en materia laboral, pero también en políticas sobre seguridad social, educación, vivienda, igualdad de género, diversidad, hay diversos decretos que buscan universalizar. También se pretende homologar las prestaciones contributivas en el campo no contributivo, para incluir a los sectores de la economía no formal.

En Bolivia sucede algo muy parecido. Hay leyes que son en sí mismas el desarrollo operativo de una política pública, pero también hay leyes marco que norman y guían la creación de políticas públicas. Están enfocadas principalmente al campo, el medio ambiente, los derechos de las comunidades indígenas originarias, la tercera edad y la educación.

En México es donde se advierte en mayor medida la diferencia entre la jerarquía de las normas. Entre más elevadas son tienden a ser más generales y entre menos jerárquicas, más desarrolladas. Los temas de la nueva agenda mexicana de derechos sociales se orientan principalmente hacia los grupos sociales con perfil de vulnerabilidad: adultos mayores y personas con discapacidad, también hay variadas iniciativas dirigidas al campo y a la vida laboral, así como a la educación y a la salud.

En los tres casos se busca una universalidad que trascienda el espacio laboral (sin desatender lo laboral) y decisiones normativas que, independientemente de su jerarquía, se traduzcan de manera directa y concreta en políticas públicas y en

derechos. Se advierte en las decisiones legislativas y administrativas una orientación marcada hacia la perspectiva de derechos.

7.1 Recuperación y ampliación de derechos en Argentina

A partir del 2003, el gobierno nacional encabezado por Néstor Kirchner impulsó políticas tendientes a recuperar el pleno ejercicio de los derechos sociales. Trabajadoras y trabajadores, niños, niñas y adolescentes, personas adultas mayores, mujeres, jóvenes, pueblos originarios, personas con discapacidad, minorías sexuales y sectores vulnerables de la sociedad, fueron los destinatarios de las políticas puestas en marcha por el Estado nacional, que les reconoció el lugar de sujetos de derechos que se les había sido negado en los años anteriores.

Entre otras políticas, se implementaron: numerosas reformas laborales progresivas, la ampliación de la protección social, la inclusión previsional, la ley de movilidad de la jubilaciones y pensiones y la Asignación Universal por Hijo (AUH). Se universalizaron políticas dirigidas a los estudiantes y se establecieron programas para el acceso a la vivienda.

El trabajo volvió a ocupar un lugar central, como la actividad fundamental a través de la cual se transforma la naturaleza y se crea la riqueza. Se hizo a un lado la concepción neoliberal que ve en el trabajo una simple mercancía o un factor en el costo de producción que puede disminuir para alcanzar más utilidades. Por eso se promovió la reconstrucción y construcción de nuevos derechos de los trabajadores, como el derecho a la capacitación profesional, a los convenios colectivos de trabajo, a la asociación y al trabajo autogestivo, así como numerosos derechos laborales específicos. También por ello se promovió una política económica para estimular el crecimiento, el mercado interno y la generación de empleo. Se derogaron las leyes de flexibilización laboral y se impulsaron otras que permitieron recuperar los

derechos laborales para garantizar el derecho a un trabajo decente, con protección integral.

Pero al tiempo que el trabajo volvía a convertirse en la columna vertebral de la política social argentina, se implementaron también programas dirigidos a la población que ha desarrollado sus actividades económicas fuera de la estructura laboral formal. Veamos a continuación algunos ejemplos de reformas legislativas y decretos administrativos por los cuales se expresan las nuevas políticas sociales y los nuevos derechos sociales argentinos, o lo que llamamos construcción de derechos desde las políticas sociales.

Régimen laboral para establecer límites al período de prueba

El 18 de marzo de 2004 se promulgó la Ley 25,877, y se derogó la Ley N° 25,250, para establecer nuevas bases normativas relacionadas con los siguientes temas: ordenamiento del régimen laboral; derecho individual del trabajo; período de prueba; extinción del contrato de trabajo; preaviso; promoción del empleo; derecho colectivo del trabajo; negociación colectiva; procedimiento de la negociación colectiva; conflictos colectivos de trabajo; balance social; administración del trabajo; inspección del trabajo; simplificación registral; cooperativas de trabajo y otras disposiciones.

Así, a través de esta promulgación, se derogaron las normas relativas a la llamada “flexibilidad laboral” establecidas durante el período neoliberal, y se reconstruyeron derechos laborales históricos. Estas reformas demuestran que en el ciclo progresista se construyeron nuevos derechos y se reconstruyeron derechos que habían sido conquistados en períodos anteriores.

La Ley 25, 877 restablece la indemnización por despido y limita el período de prueba a 3 meses.

Dicha Ley, establece en su “ARTÍCULO 1º” lo siguiente: “Derógase la Ley N° 25,250 y sus normas reglamentarias”.

Y en su artículo 2º, se establece que el período de prueba se regirá por reglas como las siguientes: un empleador no puede contratar a un mismo trabajador, más de una vez, utilizando el período de prueba. En especial, se considerará abusiva la conducta del empleador que contratare sucesivamente a distintos trabajadores para un mismo puesto de trabajo de naturaleza permanente. El empleador debe registrar al trabajador que comienza su relación laboral por el periodo de prueba. Caso contrario, sin perjuicio de las consecuencias que se deriven de ese incumplimiento, se entenderá de pleno derecho que ha renunciado a dicho periodo. Las partes tienen los derechos y obligaciones propias de la relación laboral, tales como los derechos sindicales. Las partes están obligadas al pago de los aportes y contribuciones a la Seguridad Social. El trabajador tiene derecho, durante el periodo de prueba, a las prestaciones por accidente o enfermedad de trabajo. El periodo de prueba se computará como tiempo de servicio para todos los efectos laborales y de la Seguridad Social.

Deben subrayarse los límites al llamado período de prueba, la derogación de las normas que lo flexibilizaban, el establecimiento de sanciones para quienes abusen del mismo, la cobertura de seguridad social para los trabajadores bajo régimen de período de prueba y las afirmativas fictas en favor del trabajador.

Acceso de trabajadores autónomos al beneficio jubilatorio

Por medio de la Ley 25,994 y del Decreto 1454/05 se establece un “plan de facilidades de pago que permite a los trabajadores autónomos acceder al beneficio jubilatorio en forma simultánea a la cancelación de sus deudas de aportes previsionales”. El Decreto referido instituyó una moratoria permanente por los períodos adeudados anteriores a 1993. De esta forma se facilita el ejercicio del

derecho a la jubilación a los trabajadores en situaciones de mayor apremio y pobreza.

Reforma para penalizar la conducta temeraria y maliciosa del empleador

A través de la Ley 26,296 sobre Contrato de Trabajo sancionada el 27 de julio de 2011 y promulgada el 24 de agosto de ese mismo año se incorpora un tercer párrafo al artículo 275 de la ley 20,744 (Ley de Contrato de Trabajo), con el siguiente texto:

“Cuando por falta de cumplimiento de un acuerdo homologado en sede judicial o administrativa el trabajador se vea precisado a continuar y/o promover la acción judicial, independientemente de las sanciones que tal actitud genere, dicha conducta será calificada como ‘temeraria y maliciosa’ y la suma adeudada devengará en favor del trabajador, desde la fecha de la mora y hasta su efectiva cancelación, el máximo del interés contemplado en el presente artículo”.

De tal forma, la conducta del empleador de no cumplir con los acuerdos conciliatorios se califica como “temeraria y maliciosa”, con la consecuencia correspondiente de hacerse acreedor a la pena máxima prevista. Así se fortalece la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos sociales y la garantía económica de los mismos.

Reforma para aplicar la norma legal o prueba judicial más favorable al trabajador

Por medio de la Ley 26,428 sobre Contratos de Trabajo, sancionada el 26 de noviembre de 2008 y publicada el 18 de diciembre de ese año, se modifica el artículo 9º de la Ley Nº 20,744, Ley de Contrato de Trabajo, para quedar de la siguiente forma:

“Artículo 9º - En caso de duda sobre la aplicación de normas legales o convencionales prevalecerá la más favorable al trabajador, considerándose la norma o conjuntos de normas que rija cada una de las instituciones del derecho del trabajo.

Si la duda recayese en la interpretación o alcance de la ley, o en apreciación de la prueba en los casos concretos, los jueces o encargados de aplicarla se decidirán en el sentido más favorable al trabajador”.

Al establecerse que en caso de duda sobre las pruebas, el juez debe resolver a favor del trabajador, se fortalece la justiciabilidad y exigibilidad de los derechos sociales.

Reforma para ampliar el principio de irrenunciabilidad de los derechos laborales

Por medio de la Ley 26,574, sancionada el 2 de diciembre de 2009 y publicada el 22 de diciembre de 2009, se modifica el texto del artículo 12 de la Ley N° 20,744 (Ley de Contrato de Trabajo, 1976), quedando redactado de la siguiente forma:

“Artículo 12: Irrenunciabilidad. Será nula y sin valor toda convención de partes que suprima o reduzca los derechos previstos en esta ley, los estatutos profesionales, las convenciones colectivas o los contratos individuales de trabajo, ya sea al tiempo de su celebración o de su ejecución, o del ejercicio de derechos provenientes de su extinción”.

Con esta reforma se amplía la irrenunciabilidad de los derechos a aquellos provenientes de la extinción de un contrato individual. Se fortalece el principio de irrenunciabilidad de los derechos sociales laborales y la justiciabilidad de los derechos, así como la perspectiva de derechos y la fuerza jurídica de los contratos de trabajo. Es parte de la construcción de nuevos derechos.

Reforma para ampliar la gratuidad de la cuenta sueldo a jubilados, pensionados y beneficiarios de programas sociales

La Ley 26,704, sobre Trabajo, sancionada el 7 de septiembre de 2011 y promulgada el 5 de octubre de 2011, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 1º - Las remuneraciones en dinero debidas al trabajador, ya sea este público o privado, de regímenes a los que no les es aplicable la ley 20,744, podrán pagarse mediante la acreditación en cuenta abierta a su nombre en entidad bancaria o en institución de ahorro oficial.

Dicha cuenta especial tendrá el nombre de cuenta sueldo y bajo ningún concepto podrá tener límite de extracciones, ni costo alguno para el trabajador, en cuanto a su constitución, mantenimiento o extracción de fondos en todo el sistema bancario, cualquiera fuera la modalidad extractiva empleada.

ARTÍCULO 2º - Los haberes o prestaciones de la seguridad social que integran el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) como aquellas comprendidas en el Sistema de pensiones No Contributivas serán abonados de acuerdo a los prescripto en el artículo anterior.

ARTÍCULO 3º - Los beneficios correspondientes a planes o programas caracterizados como de ayuda social e implementados por el gobierno nacional serán abonados de acuerdo a lo establecido en el artículo 1º de la presente.”

Esta Ley amplía derechos a jubilados, pensionados y beneficiarios de programas sociales, y fortalece el concepto de gratuidad en los procesos administrativos relacionados con políticas sociales y el poder de los derechohabientes sobre sus propios recursos. Favorece la apropiación social y cultural de los derechos.

Ley que garantiza la libertad de expresión del trabajador.

La Ley 26,911 modifica el artículo 73 del Régimen del Contrato de Trabajo aprobado por la ley 20.744 para quedar redactado de la siguiente forma:

“ARTÍCULO 73: Prohibición. Libertad de expresión. El empleador no podrá, ya sea al tiempo de su contratación, durante la vigencia del contrato o con vista a su disolución, realizar encuestas, averiguaciones o indagar sobre las opiniones políticas, religiosas, sindicales, culturales o de preferencia sexual del trabajador. Este podrá expresar libremente sus opiniones sobre tales aspectos en los lugares de trabajo, en tanto ello no interfiera en el normal desarrollo de las tareas”.

De esta forma se fortalece la relación virtuosa derechos sociales-derechos políticos.

Ley que penaliza toda actividad laboral por niños y niñas menores de 16 años

La Ley 26.847, promulgada el 11 de abril de 2013, dice:

“Artículo 148: bis: Será reprimido con prisión de 1 (uno) a (cuatro) años el que aprovechar económicamente el trabajo de un niño o niña en violación de las normas nacionales que prohíben el trabajo infantil, siempre que el hecho no importare un delito más grave.

Quedan exceptuadas las tareas que tuvieren fines pedagógicos o de capacitación exclusivamente.

No será punible el padre, madre o tutor o guardador del niño o niña que incurriere en la conducta descripta”.

Se fortalece la relación derechos laborales-derechos de la infancia.

Ley que establece la accesibilidad laboral para personas con discapacidad

La Ley 25.785, promulgada el 30 de octubre de 2003, establece lo siguiente:

ARTÍCULO 1º- Las personas discapacitadas tendrán un acceso a una proporción no inferior del 4% de los programas socio laborales que se financien con fondos del Estado nacional.

ARTÍCULO 2º- A los efectos de la presente ley, se consideran personas discapacitadas, aquellas que queden comprendidas en el artículo 2º de la Ley N° 22.431.

ARTÍCULO 3º- Facúltese del Poder Ejecutivo nacional a reglamentar la implementación y control de cumplimiento de la presente ley.

Se fortalece así una acción afirmativa laboral, que obliga al Estado y a los particulares a garantizar el trabajo de un grupo social en condición de subalternidad por ser discriminado. Se manifiestan así los derechos laborales como derechos de igualdad en un doble aspecto, al garantizarse trabajo y evitarse la discriminación

Régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares

La Ley 26.844, promulgada el 3 de abril del 2013, establece:

“ARTÍCULO 1º- Ámbito de aplicación. La presente ley regirá en todo el territorio de la nación las relaciones laborales que se entablen con los empleados y empleadas por el trabajo que prestan en las casas particulares o en el ámbito de la vida familiar y que no importe para el empleador lucro o beneficio económico directo, cualquiera fuere la cantidad de horas diarias o de jornadas semanales en que sean ocupados para tales labores”.

Por otro lado, se señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 2º- Aplicabilidad. Se considerará trabajo en casas particulares a toda prestación de servicios y ejecución de tareas de limpieza, de mantenimiento u otras actividades típicas del hogar. Se entenderá como tales también a la asistencia personal y acompañamiento prestados a los miembros de la familia o a quienes convivan en el mismo domicilio con el empleador, así como el cuidado no terapéutico de personas con discapacidad”.

Al precisarse el universo al que va dirigida la reforma, se señalan en el ARTÍCULO 3º- las Exclusiones-Prohibiciones. Por lo tanto, no se considerará personal de casas particulares y en consecuencia quedarán excluidas de este régimen, entre otras: las personas contratadas por personas jurídicas para la realización de las tareas a que se refiere la presente ley; las personas emparentadas con el dueño de casa tales como: padres, hijos, hermanos, nietos y/o las que las leyes o usos y costumbres consideren relacionadas en algún grado de parentesco o vínculo de convivencia no laboral con el empleador; las personas que realicen tareas de cuidado y asistencia de personas enfermas o con discapacidad, cuando se trate de una prestación de carácter exclusivamente terapéutico o para la cual se exija contar con habilitaciones profesionales específicas; las personas empleadas por consorcios de propietarios conforme a la ley 13.512, por clubes de campo, barrios privados u otros sistemas de condominio, para la realización de las tareas descritas en el artículo 2 de la presente ley, en las respectivas unidades funcionales.

El ARTÍCULO 4º- protege a las/los trabajadores de casas particulares, al establecer como principios de interpretación que “cuando una cuestión no pueda resolverse por aplicación de las normas que regulan el presente régimen, se decidirá conforme a los principios de la justicia social, a los generales del derecho del trabajo, la equidad y la buena fe”.

Esta reforma contribuye a universalizar los derechos laborales al dar cobertura a un sector tradicionalmente marginado del ejercicio de los mismos.

Ley para la Estatización del Sistema de Pensiones y Jubilaciones

La Ley 26.425, promulgada el 4 de diciembre de 2008, establece en su lo siguiente:

“ARTICULO 1º- Dispónese la unificación del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones en un único régimen previsional público que se denominará Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), financiado a través de un sistema solidario de reparto, garantizándoles a afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización vigente hasta la fecha idéntica cobertura y tratamiento que la brindada por el régimen previsional público, en cumplimiento del mandato previsto por el artículo 14 bis de la Constitución Nacional.

En consecuencia, elimínase el actual régimen de capitalización, que debe ser absorbido y sustituido por el régimen de reparto, en las condiciones de la presente ley”.

Esta es una de las reformas sociales de mayor profundidad que se han dado en América Latina. Representa un golpe muy fuerte al capital financiero y el rescate del sentido público de un sistema de jubilaciones y pensiones. Se revierte una privatización que jugó un papel muy importante para elevar las utilidades del capital y hacer negocios privados con el ahorro de los trabajadores. Otros países, como México, han hecho reformas al sistema de capitalización privado -como disminuir el número de semanas de cotización de los trabajadores, elevar las aportaciones patronales y disminuir el pago de comisiones a los bancos-, pero no han revertido la privatización del sistema. Es un acto simbólico y material que puso un límite drástico a un negocio privado a costa de lo que debería ser un derecho social.

El ARTÍCULO 2º-, a su vez, señala: “El Estado nacional garantiza a los afiliados y beneficiarios del régimen de capitalización la percepción de iguales o mejores prestaciones y beneficios que los que gozan a la fecha de la entrada en vigencia de la presente ley”.

El ARTÍCULO 8º- establece un candado de seguridad para la utilización del Fondo de pensiones:

“La totalidad de los recursos únicamente podrán ser utilizados para pagos de los beneficios del Sistema Integrado Previsional Argentino.

En los términos del artículo 15 de la ley 26.222 el activo del fondo se invertirá de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad adecuados, contribuyendo al desarrollo sustentable de la economía real a efectos de garantizar el círculo virtuoso entre el crecimiento económico y el incremento de los recursos de la seguridad social.

En razón de sus actuales posiciones, las inversiones permitidas serán las previstas en el artículo 74 de la ley 24.241, rigiendo las prohibiciones del artículo 75 de la citada ley y las limitaciones de su artículo 76.

Queda prohibida la inversión de los fondos en el exterior”.

A diferencia de los sistemas controlados por la banca privada, en el ARTÍCULO 9º- se señala lo siguiente: “La Administración Nacional de la Seguridad Social no percibirá por la administración de los fondos comisión alguna de los aportantes al sistema”.

Además de que se recupera a profundidad el sentido de lo público y se reconstruye un derecho que ya se tenía, con esta política hay un sujeto público obligado, se universaliza el sistema de pensiones al incluirse a los trabajadores autónomos, hay

un sujeto social de derechos reconocido, mismo que recupera su fuerza sobre el Estado y los particulares y se cuenta con una clara garantía presupuestal.

Seguro de capacitación y empleo

El 31 de marzo del 2006, el presidente de la Nación Argentina promulgó el Decreto 336/2006 para instituir el Seguro de Capacitación y Empleo, de base no contributiva, con el objeto de brindar apoyo a los trabajadores desocupados en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción en empleos de calidad.

La población beneficiada con dicho Decreto son los trabajadores y trabajadoras desocupados en la búsqueda activa de empleo, en la actualización de sus competencias laborales y en su inserción en empleos de calidad.

Las personas beneficiarias percibirán una prestación dineraria mensual no remunerativa por un período máximo de veinticuatro meses, apoyo a la inserción laboral a través de las Oficinas de Empleo municipales y de la Red de Servicios de Empleo, servicios de intermediación laboral para la incorporación al empleo en el sector público y privado, servicios de formación básica y profesional, participación en actividades de entrenamiento para el trabajo y asistencia técnica para la formulación de proyectos de autoempleo.

La inscripción al Seguro será en las Oficinas de Empleo municipales incorporadas a la Red de Servicios de Empleo

Las personas beneficiarias suscribirán un convenio de adhesión en el que se fijarán sus derechos y obligaciones.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social será la Autoridad de

aplicación del Seguro.

Será el Ministerio el que dicte normas de complementación, aclaración, precisión y adecuación del Seguro.

El financiamiento de las prestaciones previstas en el Decreto, y los gastos operativos destinados a la puesta en marcha del Seguro, se atenderá con los créditos asignados y que se asignen en el Presupuesto de la Administración Nacional.

Este programa coadyuva a universalizar el derecho al trabajo. Asimismo, existe un sujeto público obligado.

Asignaciones familiares

EL 29 de octubre de 2009 se publica el Decreto por el cual se reforman las Leyes 24,714 y 26,061, así como el Decreto N° 897 del 12 de julio de 2007, con el objeto de incorporar el Subsistema No Contributivo de Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

Dicho subsistema está destinado a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la república Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la presente ley y pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno solo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de 18 años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado; en ambos casos, siempre que no estuviere empleado,

emancipado o percibiendo alguna de las prestaciones previstas en la Ley N° 24,714, modificatorias y complementarias.

Esta prestación se abona por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un máximo acumulable al importe de CINCO (5) menores.

Son requisitos para recibir esta prestación: a) que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalización o residente con residencia legal en el país no inferior a TRES (3) años previos a la solicitud; b) acreditar la identidad del titular del beneficio y del menor, mediante Documento Nacional de Identidad; y c) acreditar el vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el menor.

La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) queda facultada para dictar las normas complementarias pertinentes para la implementación operativa, la supervisión, el control y el pago de las prestaciones.

Estas asignaciones familiares coadyuvan a la universalización de la protección social, al incorporar a sectores de la economía informal y del trabajo no asalariado, históricamente excluidos de los regímenes de seguridad social por no ser trabajadores asalariados o formales. Existe un sujeto público obligado para dictar normas, supervisar y entregar los pagos correspondientes.

Asignación por Embarazo para Protección Social (AxE)

Esta es una prestación en favor de las mujeres y personas gestantes creada en 2011 dentro del Régimen de Asignaciones Familiares establecido por la Ley 24,714. Se complementó así la Asignación Universal por Hijo para Protección Social creada en 2009.

“Establecida por Decreto 446/2011, la AxE está destinada a mujeres y personas gestantes desocupadas; personas trabajadoras informales (con

ingresos menores al salario mínimo); monotributistas sociales; personas trabajadoras de servicio doméstico registradas y titulares de programas sociales o de trabajo. Su monto es equivalente al de la Asignación Prenatal del sistema contributivo”.

La Ley 27,611 extendió la AxE de 6 a 9 meses.

En la AxE “se abona el 80% del monto en forma mensual durante el período de gestación, y el 20% restante una vez finalizado el embarazo en un solo pago”.

En este programa se advierte una construcción progresiva que tiende a la universalización a partir de componentes no contributivos que se homologan con las prestaciones contributivas.

Los sujetos de derecho están constituidos a partir de los grupos subalternos que están fuera de la economía formal o en la escala más baja del trabajo asalariado.

Se busca una igualación en más de un sentido: por ingresos, por género y hasta por pertenencia étnica.

Respecto a la forma puede verse una complementación entre Leyes del Congreso y Decretos gubernamentales.

Programa Sumar

Es una política social que impulsa el acceso a los servicios de salud para toda la población que no cuenta con cobertura formal.

Su antecedente inmediato es el Plan Nacer, que inició en 2004 en provincias del norte de Argentina. En 2007 se amplió a todo el territorio nacional, para dar

atención a la población materno-infantil. En 2010 comenzó a cubrir cardiopatías infantiles. Para 2015 su cobertura se extendió hasta beneficiar a toda la población menor a 64 años. Se concentró en la atención de embarazos, primera infancia, adolescencia y adultez. En 2020 se retomó para cubrir a toda la tercera edad.

Beneficia a la totalidad de las familias que no cuentan con servicios formales contributivos.

Es importante mencionar que “por cada persona bajo Programa y por cada consulta y control que se realice, el hospital o centro de salud recibe recursos para fortalecer al equipo de salud y mejorar los servicios brindados a toda la comunidad”.

Este Programa muestra también una tendencia de ampliación progresiva en su cobertura hasta lograr la universalización en la atención de la población no protegida por los sistemas contributivos o formales.

Se busca la universalización de los servicios de salud a través de sistemas complementarios que homologuen los servicios para la población que está fuera de la cobertura formal.

Los sujetos de derecho están conformados también por los grupos sociales subalternos que viven en la informalidad económica.

Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar, Procrear

El 12 de junio de 2012, a través del Decreto presidencial 902/12, el gobierno argentino inició el Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar, Pro.Cre.Ar, con el objeto de satisfacer el derecho a la vivienda

digna de las familias argentinas. El objetivo en aquel momento era construir 30 mil viviendas. Por eso se incentivó el crédito inmobiliario. Se reposicionó así la intervención del Estado en la planificación del uso del suelo y se combinó una política de beneficio social con una política económica promotora del desarrollo.

Junto con esta política se creó también la Agencia de Administración de Bienes del Estado, AABE, que coadyuvó poniendo suelo público al servicio de la construcción de la vivienda social.

Estas iniciativas fueron impulsadas desde el gobierno, combinando política social con política económica; y reactivando el papel del Estado en la cuestión económico social.

En sus Considerandos se señala, entre otras cosas:

“Que el artículo 14 bis de la CONSTITUCION NACIONAL, determina que el Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter integral, y entre sus componentes se incluye el acceso a una vivienda digna”.

También se dice:

“Que la oferta de crédito hipotecario en los principales bancos públicos y privados en Argentina es relativamente amplia, aunque sus condiciones resultan altamente restrictivas para los potenciales demandantes de distintos niveles de ingresos. En particular, se observa que las personas de menores ingresos cuentan con una baja posibilidad de tomar créditos bancarios para el acceso a la vivienda”.

En su artículo 1º, el Decreto presidencial señala: “Constitúyese el FONDO FIDUCIARIO PUBLICO denominado PROGRAMA CREDITO ARGENTINO

DEL BICENTENARIO PARA LA VIVIENDA UNICA FAMILIAR (Pro.Cre.Ar), cuyo objeto es facilitar el acceso a la vivienda propia de la población y la generación de empleo como políticas de desarrollo económico y social.

En el artículo 2º se advierte que el Fiduciante es el Estado Nacional a través del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, quien es también la autoridad de aplicación.

En el artículo 3º se establece que el FONDO tendrá una duración de 30 años. Este Fondo contará entre sus bienes con los recursos provenientes del TESORO NACIONAL que le asigne el ESTADO NACIONAL y con los bienes inmuebles que le transfiera en forma directa el ESTADO NNACIONAL.

En el artículo 5º se señala que los bienes fideicomitidos se destinarán a “la construcción de viviendas y desarrollo integral de proyectos urbanísticos e inmobiliarios para el acceso a la vivienda familiar, única y permanente”, como también al “otorgamiento de créditos hipotecarios para la adquisición de las viviendas a las que se refiere el inciso anterior, o para la construcción de viviendas familiares, únicas y permanentes de conformidad con las pautas que se establezcan en el contrato de fideicomiso y las que determine el COMITÉ EJECUTIVO, con el objeto de mejorar y facilitar el acceso a la vivienda de sectores socioeconómicos bajos y medios de la población, principalmente”.

En el artículo 8º, se señala: “Exímese al FONDO y al FIDUCIARIO, en sus operaciones relativas al FONDO, de todos los impuestos, tasas y contribuciones nacionales existentes y a crearse en el futuro”.

Y en el artículo 9º se establece: “EL JEFE DE GABINETE DE MINISTROS dispondrá las adecuaciones presupuestarias pertinentes, a través de la reasignación de partidas del Presupuesto Nacional, a los efectos de poner en ejecución lo dispuesto mediante el presente”.

El Decreto en cuestión señala a un sujeto público obligado: el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, ubica a un sujeto social de derecho: las personas solicitantes de vivienda, establece garantías presupuestales y se fundamenta en la Constitución. Es un decreto administrativo de aplicación directa, una política pública vinculada a un derecho, el derecho a la vivienda.

Ley de Educación Nacional

Enumerada como Ley No 26,206, la Ley de Educación Nacional dice en su artículo 1º: “La presente Ley regula el ejercicio del derecho de enseñar y aprender consagrado por el artículo 14 de la Constitución Nacional”.

En su artículo 2º, dispone: “La educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizado por el Estado” (cursivas mías).

La educación se consagra como derecho social garantizado por el Estado. Se correlaciona el derecho con la obligación del Estado.

En su artículo 3º dice: “La educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación”.

La educación, además de ser en sí misma un beneficio y un derecho, forma a los estudiantes en valores igualitarios y de justicia.

El artículo 9º, por su parte, indica una cuestión fundamental: “El Estado garantiza el financiamiento del Sistema Educativo Nacional conforme a las previsiones de la presente ley. Cumplidas las metas de financiamiento

establecidas en la Ley No 26,075, el presupuesto consolidado del Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires destinado exclusivamente a educación, no será inferior al seis por ciento (6%) del Producto Interno Bruto (PIB)”.

Este punto es fundamental. Se establece de forma contundente la garantía presupuestal.

El artículo 10 advierte: “El Estado Nacional no suscribirá tratados bilaterales o multilaterales de libre comercio que impliquen concebir la educación como un servicio lucrativo o alienten cualquier forma de mercantilización de la educación pública”.

Aquí se confirma lo que hemos dicho en otro apartado, en el sentido de que los derechos sociales desmercantilizan bienes y servicios públicos.

El artículo 12 establece: “El Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de manera concertada y concurrente, son los responsables de la planificación, organización, supervisión y financiación del Sistema Educativo Nacional. Garantizan el acceso a la educación en todos los niveles y modalidades, mediante la creación y administración de los establecimientos educativos de gestión estatal. El Estado crea y financia las Universidades Nacionales”.

Este artículo señala claramente la existencia de sujetos públicos obligados.

De acuerdo con los artículos 26 y 29 la educación primaria y secundaria son obligatorias (comprendiendo la educación secundaria lo que se conoce como preparatoria o media superior en México: artículo 31).

Así debe entenderse que la universalización completa de la educación se da

de la primaria y hasta el nivel medio superior.

El artículo 33 establece que: “Las autoridades jurisdiccionales propiciarán la vinculación de las escuelas secundarias con el mundo de la producción y el trabajo”.

Esta relación con el trabajo reivindica la preparación para el ejercicio de otro derecho: el derecho al trabajo.

El artículo 52 dice, a su vez: “La Educación Intercultural Bilingüe es la modalidad del sistema educativo de los niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria que garantiza el derecho constitucional de los pueblos indígenas, conforme al art. 75 inc. 17 de la Constitución Nacional, a recibir una educación que contribuya a preservar y fortalecer sus pautas culturales, su lengua, su cosmovisión e identidad étnica; a desempeñarse activamente en un mundo multicultural y a mejorar su calidad de vida”.

Es un espacio normativo que reconoce la existencia y derechos culturales de las comunidades y pueblos indígenas.

En el artículo 104 se reconoce la Educación a Distancia como una “opción pedagógica y didáctica aplicable a distintos niveles y modalidades”.

En el artículo 126 se reconocen los derechos de los/as alumnos/as a: una educación integral e igualitaria en términos de calidad y cantidad; recibir apoyo económico, social, cultural y pedagógico necesario para garantizar la igualdad de oportunidades y posibilidades que le permitan completar la educación obligatoria; y participar en la toma de decisiones sobre la formulación de proyectos y en la elección de espacios curriculares complementarios, entre otros.

Este artículo contiene elementos como la universalidad de los apoyos económicos en los niveles obligatorios y la participación en las decisiones sobre la vida académica. Y es también el reconocimiento de un sujeto colectivo de derechos: el estudiantado, por cierto, pleno de páginas de lucha en la historia de Argentina.

Conectar la igualdad

Por medio del Decreto presidencial 459/10, en el año 2010 se estableció la entrega de una notebook a los estudiantes y los docentes de las escuelas públicas, de educación especial y de formación docente a fin de proporcionar un instrumento de forma universal para fortalecer el acceso igualitario al conocimiento con los instrumentos tecnológicos modernos.

Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos

A través del Decreto no 84/14 se estableció el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos pertenecientes a grupos sociales vulnerables que están en proceso de finalizar la educación obligatoria, iniciar o continuar estudios de educación superior o hacer prácticas de formación o capacitación en ambientes de trabajo. Este programa, sin embargo, aunque es realizado en el marco de los gobiernos progresistas argentinos, se parece más a las políticas de corte focalizado, pues no tiene una cobertura universal.

7.2 Derechos sociales, pueblos originarios y nacionalizaciones en Bolivia

La llegada de Evo Morales Ayma al gobierno de Bolivia en 2005 fue consecuencia de un profundo cambio social en ese país. Por primera vez, la mayoría indígena se hizo sentir en las estructuras políticas, económicas y sociales del Estado. Evo Morales cumplió las promesas por las que llegó al gobierno. Convocó a la Asamblea Constituyente que ya reclamaban los

movimientos sociales desde antes de su victoria, nacionalizó la renta de los hidrocarburos y utilizó dicha renta para promover el crecimiento económico de su país y financiar políticas sociales universales. Entre estas destacan Renta Dignidad, dirigida a las personas adultas mayores, el Bono “Juancito Pinto”, orientado hacia los estudiantes, el Bono “Juana Azurduy” para madres lactantes e hijos e hijas menores, así como el reconocimiento de las tierras y territorios de las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, la lucha contra el racismo y el cambio en la correlación de fuerzas en las negociaciones entre patrones y sindicatos de los trabajadores. Quiero subrayar especialmente el triple vínculo, del que hemos hablado a lo largo de esta investigación, entre tierra-recursos naturales-políticas sociales que se expresa de manera muy nítida en las reformas promovidas desde los primeros momentos de la administración de Evo Morales.

Renta dignidad

El 28 de noviembre de 2007, el presidente de la República de Bolivia, Evo Morales Ayma, promulgó la Ley de la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad), Ley N° 3791, aprobada por el Congreso Nacional.

El objeto de la Ley es establecer la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad), dentro del régimen de Seguridad Social no Contributivo.

La Renta Universal de Vejez es una prestación vitalicia de carácter no contributivo que el Estado Boliviano otorga a todos los bolivianos residentes en el país mayores de 60 (Sesenta) años. Los bolivianos que perciban una Renta del Sistema de Seguridad Social de Largo Plazo percibirán sólo el 75% del monto de la Renta Universal de Vejez.

Las prestaciones que establece esta Ley son las siguientes:

- Prestaciones vitalicias en favor de los beneficiarios titulares.
- Gastos Funerales, en favor de los derechohabientes.

La entidad reguladora de pensiones, elaborará la base de Datos de los Beneficiarios de la Renta Universal de Vejez y los Gastos Funerales. Dicha entidad reguladora tendrá la responsabilidad de actualizar la Base de Datos y regulará y supervisará su correcta administración.

Se crea el Fondo de la Renta Universal de Vejez con el objeto de canalizar los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y otras fuentes de financiamiento, que serán destinados a financiar la Renta Universal de Vejez y Gastos Funerales.

Las prestaciones de la Renta Universal de Vejez y los Gastos Funerales se financian con:

- El 30% de todos los recursos percibidos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), de las Prefecturas, Municipios, Fondo Indígena y Tesoro General de la Nación.
- Los dividendos de las Empresas Públicas Capitalizadas en la proporción accionaria que corresponde a los bolivianos.

Se refunda Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), recuperando la propiedad estatal de los bolivianos en las empresas petroleras capitalizadas, de manera que esta Empresas Estatal pueda participar en toda la cadena productiva de los hidrocarburos, reestructurando los Fondos de Capitalización Colectiva.

Bono “Juancito Pinto”

El 26 de octubre de 2006, a través del Decreto Supremo N° 28899, el

presidente Constitucional de la República de Bolivia, Evo Morales Ayma instituye el “Bono Juancito Pinto”.

El Bono tiene por objeto instituir el subsidio de incentivo a la permanencia escolar en el marco de la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario del Plan Nacional de Desarrollo.

Es un incentivo a la matriculación, permanencia y culminación del año escolar de los niños y niñas en los primeros cinco (5) años de primaria, en las unidades educativas públicas de todo el territorio nacional. Otorga 200 Bs al año por cada niño entre los 6 y 14 años de edad que asista a alguna escuela pública dentro del territorio boliviano.

Se crea la Unidad Ejecutora, dependiente del Ministerio de Planificación del Desarrollo, para la gestión y entrega del Bono, gozando de autonomía de gestión técnica y operativa.

El funcionamiento de la Unidad Ejecutora no representará una carga adicional para el Tesoro General de la Nación.

Se autoriza a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) inscribir en su presupuesto y transferir al Ministerio de Hacienda hasta la suma de Bs 248,500,000 (Doscientos Cuarenta y Ocho Millones Quinientos mil 00/100 Bolivianos), de los recursos provenientes de la nacionalización de los hidrocarburos.

El costo operativo y financiero de los servicios brindados por las instancias involucradas, no deberá exceder el cuatro por ciento (4%) del monto mencionado.

Las organizaciones sociales, a través de sus diferentes formas de organización

y representación y con base en sus usos y costumbres, velarán por la transparencia en el pago del Bono.

La entidad responsable de la logística y la entrega de estos bonos son las fuerzas armadas, lo cual implica bajos costos de administración.

Las Unidades Educativas, Centros de Educación Especial, Agentes de Entrega, Autoridades Educativas, Asociación de Padres de Familia, Juntas Escolares o cualquier otro que participe, directa o indirectamente, del proceso de entrega del Bono “Juancito Pinto”, quedan terminantemente prohibidos de realizar cobros, retenciones o contribuciones bajo ningún concepto.

II. El Bono “Juancito Pinto” es inembargable, por lo que no es permitido que con cargo al mismo se realicen retenciones, descuentos o cobros por cuotas u obligaciones pendientes de pago y otros.

Bono madre niño-niña “Juana Azurduy”

A través del Decreto Supremo N° 0066, el presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma, instituyó el Bono Madre Niño-Niña “Juana Azurduy”.

La finalidad de dicho Bono es hacer efectivos los derechos fundamentales de acceso a la salud y desarrollo integral “para disminuir los niveles de mortalidad materna e infantil y la desnutrición crónica de los niños y niñas menores de 2 años”. El Decreto señala:

Artículo 3.- (EJECUCIÓN DEL BONO).

- I. Se establece el Bono Madre Niño-Niña ‘Juana Azurduy’, como incentivo para el uso de los servicios de salud por parte de la madre

durante el período del embarazo y el parto, así como el cumplimiento de los protocolos de control integral, crecimiento y desarrollo de la niña o el niño desde su nacimiento hasta que cumpla dos años de edad.

- II. El Bono Madre Niño-Niña 'Juana Azurduy' será pagado de la siguiente manera: Mujeres gestantes y en período post natal: 1er control prenatal Bs50.- 2do control prenatal Bs50.- 3er control prenatal Bs50.- 4to control prenatal Bs50.- Parto institucional más control postnatal Bs120.- Niños y niñas menores de 2 años: 12 controles bimestrales integrales de salud, cada uno por Bs125.- Haciendo un total de hasta Bs1.820.- (UN MIL OCHOCIENTOS VEINTE 00/100 BOLIVIANOS) en un período de 33 meses.

(...)

Artículo 5.- (BENEFICIARIOS).

- I. Son beneficiarios del Bono Madre Niño-Niña 'Juana Azurduy':
 - a. Las mujeres en período de gestación y post parto.
 - b. Toda niña o niño menor a un año de edad en el momento de su inscripción, hasta que cumpla los dos años de edad.
- II. No recibirán el Bono Madre Niño-Niña 'Juana Azurduy' las mujeres gestantes y los niños y niñas menores de dos años que sean beneficiarios de la seguridad social de corto plazo.

Artículo 6.- (MARCO INSTITUCIONAL).

- a) El Ministerio de Salud y Deportes es responsable de la administración y el pago del Bono Madre Niño-Niña 'Juana Azurduy'.

(...)

ARTÍCULO 7.- (FINANCIAMIENTO).

- I. El Bono Madre Niño-Niña 'Juana Azurduy' se financiará con recursos provenientes de:
 - a. Tesoro General de la Nación, conforme a su disponibilidad.
 - b. Donaciones y créditos externos e internos.
 - c. Transferencias de entidades e instituciones públicas y privadas.

- II. Adicionalmente el Ministerio de Salud y Deportes podrá suscribir convenios de cofinanciamiento con prefecturas y Gobiernos Municipales.”

Alimentación Complementaria Escolar

El objeto de la Ley N° 622 es regular la Alimentación Complementaria Escolar. Dicha complementariedad se refiere a las acciones de los diferentes niveles de gobierno y de los proveedores y productores locales para lograr una alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, provista regular y permanentemente a las y los estudiantes dentro de las unidades educativas del Sistema Educativo Plurinacional.

La Alimentación Complementaria Escolar, debe considerar de forma íntegra, las características productivas y alimentarias de las regiones, la diversidad cultural, la educación y la salud.

Las entidades territoriales autónomas, responsables de proveer la Alimentación Complementaria Escolar, lo harán de manera permanente, “todos los días de la gestión educativa, con alimentos sanos, de calidad, nutritivos y culturalmente apropiados, provenientes de la producción local y nacional” (artículo 4º, subrayado mío).

Los gobiernos autónomos municipales tienen la responsabilidad, de “proveer y distribuir de forma permanente y adecuada los alimentos destinados a la Alimentación Complementaria Escolar de las unidades educativas de su jurisdicción, durante la gestión educativa” (artículo 11).

También establecerán “calendarios de provisión y distribución de alimentos de acuerdo a criterios de producción, temporalidad, capacidad económica y otros, según su contexto sociocultural”.

En cuanto a la asignación de recursos y fuentes de financiamientos, el artículo 13 señala que las “responsabilidades asignadas a los diferentes niveles de gobierno mediante la presente Ley, serán financiadas con recursos asignados por normativa nacional y autonómica vigente”. En tanto el artículo 14 dice que los “recursos provenientes de los organismos de cooperación internacional y otros que brinden apoyo a la Alimentación Complementaria Escolar, podrán ser canalizados por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas”.

Política de protección social y desarrollo integral comunitario

A través del Decreto Supremo N° 29246, emitido por el presidente Constitucional de la República, Evo Morales Ayma, se establece la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario.

En su artículo 1° se señala:

“ARTÍCULO 1.- (OBJETO). El presente Decreto Supremo tiene por objeto establecer la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario, sus objetivos, principios, el instrumento y mecanismos de articulación, coordinación y ejecución de sus Programas, en el marco del Plan Nacional de

Desarrollo -PND.”

En su artículo 2º se establece:

“ARTÍCULO 2.- (POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL Y DESARROLLO INTEGRAL COMUNITARIO – PPS-DIC).

La Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario, tiene como objetivos:

- a) Contribuir a erradicar las causas estructurales de la pobreza, extrema pobreza, exclusión, vulnerabilidad y riesgos de personas, familias y comunidades, focalizando la inversión productiva y social en:
 - I. Comunidades y municipios más pobres ubicados en el área rural
 - II. Población con mayores niveles de vulnerabilidad
 - III. Zonas periurbanas de las ciudades más pobladas.”

En el artículo 3º se establece:

“ARTÍCULO 3.- (RED DE PROGRAMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL Y DESARROLLO INTEGRAL COMUNITARIO – RPS-DIC). Se conforma la Red de Programas de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario -RPS-DIC, como instrumento de coordinación interinstitucional para ejecutar la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario.”

En su artículo 4º se enumeran los siguientes principios en los que se basará la Red anteriormente señalada: Integralidad, Territorialidad, Enfoque Comunitario, Impacto y Autogestión.

En el artículo 5º se mencionan las instituciones que conforman la Red RPS-DIC:

- a) El Consejo Nacional de Política Económica y Social
- b) El Ministerio de Planificación del Desarrollo
- c) El Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social
- d) Los Ministerios coordinados por el Ministerio de Planificación y Desarrollo
- e) Las Prefecturas, Municipios y otras instancias estatales

En el artículo 6º se indican las funciones del Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social, que son, entre otras, las siguientes:

- a) Coordinar la ejecución de los programas de la RPS-DIC.
- b) Ejecutar los programas que le sean asignados, en el marco de sus competencias.

El artículo 7º desglosa las “ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS DE LA RPS-DIC”:

1. Programas de transición de corto plazo:
 - a) Programa de Lucha contra la Pobreza y Apoyo a la Inversión Solidaria, PROPAÍS.
 - b) Empleo Digno Intensivo de Mano de Obra.
2. Estrategia de Generación de oportunidades y activos sociales.
Comprende los siguientes programas:
 - a) Jóvenes en Acción, “Mi primer Empleo Digno”.
 - b) Bono “Juancito Pinto”.
 - c) “Desnutrición 0”.
3. Estrategia de Desarrollo Integral Comunitario:
 - a) “Comunidades en Acción”.
 - b) “Comunidades Recíprocas”

c) “Comunidades Solidarias”.

El artículo 8º aborda el tema de las “TRANSFERENCIAS”:

En su fracción I, señala:

“Las transferencias monetarias o en especie, condicionadas o autocondicionadas, público-públicas o público-privadas, constituyen uno de los principales mecanismos operativos de la PPS-DIC, destinadas al desarrollo integral de las comunidades locales campesinas, indígenas-originarias, productivas y vecinales.”

En su fracción III, establece:

“La implementación de las transferencias debe contar con la participación y control social, según corresponda, de las comunidades locales campesinas, indígenas-originarias, productivas y vecinales, y con estrictos procesos de control financiero.”

En su artículo 9º, se dice:

“ARTÍCULO 9.- (FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE LA RPS-DIC).

- I. Los programas de la RPS-DIC, serán financiados con recursos de contravalor, cooperación internacional y del Tesoro General de la Nación.
- II. En el marco de las disposiciones legales en vigencia, las Prefecturas y los Gobiernos Municipales podrán destinar recursos provenientes de la coparticipación tributaria, con IDH, HIPC e ingresos propios, como contraparte de aquellos asignados por la RPS-DIC y por los Ministerios sectoriales.”

La Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario contiene numerosos elementos interesantes para su análisis. Por un lado, mantiene el concepto de transferencias condicionadas, típicas del período neoliberal, pero agrega el de transferencias autocondicionadas. Lo cual introduce una innovación, pues le otorga el poder de determinar el condicionamiento a la propia persona beneficiaria. Establece con claridad formas de participación social en el desarrollo de esta Política (que en realidad son varias políticas). Define tres estrategias diferentes, con una graduación distinta en los modelos de intervención estatal. Pondera no sólo la acción pública, sino también la construcción comunitaria. Define con claridad a los sujetos públicos obligados, así como las fuentes de financiamiento que garantizan las bases materiales de las políticas sociales en cuestión.

Programa Desnutrición Cero

Este programa es multisectorial, lanzado oficialmente en junio de 2007 por el Ministerio de Salud y Deportes. Este fue creado en el marco de la Política de Protección Social y Desarrollo Integral Comunitario (Decreto Supremo N° 29.246 de 2007) y es implementado por el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN), que a su vez está presidido por el Presidente de la República y conformado por 9 ministerios (Presidencia, Planificación del Desarrollo, Hacienda, Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, Salud y Deportes, Educación y Culturas, Producción y Microempresa, Agua y Justicia) y, bajo la responsabilidad técnica del Ministerio de Salud y Deportes (MSD) Morales, 2010, p .20).

II) Atención al Desnutrido Severo

III) Atención integral a las enfermeras prevalentes de la infancia
(AIEPINUT Clínico y comunitario)

IV) Fortificación de Alimentos para niños(as)

V) Distribución de alimento complementario “Nutribebé” de micronutrientes, Vitamina a.

VI) Unidades Nutricionales Integrales (UNIs)

Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria

El 26 de junio de 2011, el presidente Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma, promulgó la Ley N° 144, Ley de la revolución productiva comunitaria agropecuaria.

En su artículo 1 se establece el sustento constitucional de la Ley, fundamentalmente basado en el Título I sobre la Organización Económica del Estado, el Título II, sobre el Medio Ambiente, Recursos Naturales, Tierra y Territorio y el Título III, sobre el Desarrollo Rural Integral Sustentable.

En el artículo 3 se establece como finalidad “lograr la soberanía alimentaria en condiciones de inocuidad y calidad para el vivir bien de las bolivianas y los bolivianos, a través de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria en el ,arco de la economía plural”.

En su artículo 5 señala los alcances de la Ley, entre los que se pueden enumerar los siguientes:

- Reconocimiento de las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas como Organización Económica Comunitaria – OECOM
- Planificación estratégica alimentaria participativa desde las comunidades.
- Sistemas de regulación de la producción, industrialización y comercialización de los alimentos.
- Enfoque intercultural que recupere los saberes, prácticas y conocimientos

ancestrales.

-Seguro Agrario Universal.

-Transferencia de recursos a las comunidades y otros mecanismos de financiamiento.

-Mecanismos crediticios.

En su artículo 6 plantea los principios en los que se fundamenta.

Por ejemplo, se habla de la “Armonía y Equilibrio con la Madre Tierra. El uso y acceso a las bondades de la Madre Tierra para satisfacer las necesidades alimentarias se hará en el marco de la convivencia armónica con la naturaleza, su respeto y defensa”.

También se menciona el principio “Vivir bien. Se fundamenta y justifica en el interés colectivo, sirviendo con objetividad a los intereses generales de nuestro país intercultural, con acceso y disfrute de los bienes materiales y la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual de la población, garantizando la satisfacción de las necesidades básicas, en armonía con la Madre Tierra y en comunidad con los seres humanos”.

En su artículo 8 se “reconoce a las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas, como Organizaciones Económicas Comunitarias – OECOM, constituidas en el núcleo orgánico, productivo, social y cultural para el vivir bien”.

El artículo 10 “garantiza la participación en todos los niveles de gobierno del ámbito agropecuario de manera organizada, legítima, concertada y consensuada de las comunidades”.

El artículo 11 “reconoce a las comunidades indígena originario campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas, el derecho de participar en el diseño de políticas públicas y ejercer el control social a la gestión pública del

sector agropecuario, al destino de los recursos fiscales, a la calidad de los servicios públicos, al manejo transparente de la información en todos los niveles del Estado y al control social de las empresas e instituciones públicas y empresas mixtas en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas”.

En su artículo 33 establece las atribuciones y funciones del Instituto del Seguro Agrario para la implementación del Seguro Agrario Universal “Pachamama”, entre las cuales se encuentra:

-Diseñar, implementar, monitorear y evaluar un Programa de Subsidios Anual a la prima del Seguro Agrario Universal “Pachamama”, en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y las entidades territoriales autónomas, concretando la aplicación progresiva del Seguro Agrario Universal “Pachamama”.

En su artículo 34, fracción I, se prescribe: “El Estado promoverá la creación de una aseguradora pública que será responsable de la cobertura del Seguro Agrario Universal ‘Pachamama’”.

En su artículo 35, fracción I, se “establece un programa de subsidio a las primas de productores con cobertura del Seguro Agrario Universal ‘Pachamama’”. Y en la fracción III del mismo artículo se precisa, sin embargo, que el “subsidio financiado por recursos económicos del Estdo ... deberá ser proporcionalmente mayor en tanto mayor sea el grado de pobreza del beneficiario”.

El artículo 50 establece lineamientos de las transferencias condicionadas, entre ellos los siguientes:

-“La condicionalidad del uso y destino de los recursos en la producción, transformación y/o comercialización de producción agropecuaria”.

-“La corresponsabilidad a través del cofinanciamiento monetario y/o en

especie”.

-“Los mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, así como de participación y control social”.

-“La decisión colectiva del uso de los recursos”.

Esta Ley ofrece en su abundante texto, del cual sólo retomamos algunos aspectos, varios elementos interesantes. Articula variados derechos sociales: a la alimentación, a la tierra, al medio ambiente, al crédito productivo, al aseguramiento agrario, a la diversidad étnica, entre otros. Vincula lo social con lo económico. Establece con claridad la intervención y responsabilidad del Estado. Contempla mecanismos de participación social. Pone en el centro el tejido comunitario. Advierte la existencia de sujetos colectivos de derechos y de sujetos públicos obligados. Precisa la universalidad del seguro agrario. Contiene garantías presupuestales claras. Y no obstante, también mantiene aún algunos preceptos de condicionamiento y cofinanciamiento de las políticas públicas.

Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien

El objeto de la Ley No. 300 es “establecer la visión y los fundamentos del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para Vivir Bien”, se afirma en su artículo 1º.

En tanto, en el numeral 1 del artículo 4 se establecen los siguientes derechos:

- a) Derechos de la Madre Tierra como sujeto colectivo de interés público
- b) Derechos colectivos e individuales de las naciones y pueblos indígena originarios campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas.
- c) Derechos fundamentales, civiles, políticos, sociales, económicos y culturales del pueblo boliviano para Vivir Bien a través de su desarrollo integral.

- d) Derecho de la población urbana y rural a vivir en una sociedad justa, equitativa y solidaria sin pobreza material, social y espiritual, así como su articulación con las obligaciones del Estado Plurinacional en Bolivia y los deberes de la sociedad y las personas.

En estos derechos se entrelaza lo social con lo ambiental, lo étnico con lo social, lo político con lo social, lo individual con lo colectivo y lo urbano con lo rural. Se le da carácter de sujeto colectivo de derechos a la Madre Tierra. Y se subraya el vínculo entre el derecho a vivir en una sociedad justa y las obligaciones del Estado. O sea, la necesaria relación entre el horizonte de justicia social y la fuerza de la colectividad para obligar al Estado a cumplir con esas responsabilidades. Es lo que advertimos en la esencia de los derechos sociales: la obligatoriedad jurídica de las políticas sociales.

En el numeral 2 del mismo artículo se establece el principio de NO MERCANTILIZACIÓN DE LAS FUNCIONES AMBIENTALES DE LA MADRE TIERRA.

Aquí se refrenda la naturaleza desmercantilizadora de los derechos sociales de la que hemos hablado en otro capítulo.

Y a lo largo del mismo artículo se reivindican otros principios, tales como: participación plural, agua para la vida, solidaridad entre seres humanos, justicia social, justicia climática y dialogo de saberes. Me detengo en este último porque expresa una conexión entre los derechos sociales construidos en Bolivia y la transdisciplina a la que hemos hecho referencia en la parte metodológica de este trabajo.

En el artículo 5 del mismo ordenamiento se define a la MADRE TIERRA como “el sistema viviente dinámico conformado por la comunidad indivisible de todos los sistemas de vida y los seres vivos, interrelacionados, interdependientes y

complementarios, que comparten un destino común. La Madre Tierra es considerada sagrada; alimenta y es el hogar que contiene, sostiene y reproduce a todos los seres vivos, los ecosistemas, la biodiversidad, las sociedades orgánicas y los individuos que la componen”.

En el propio artículo 5 se define el BUEN VIVIR (Sumaj Kamaña, Sumaj Kausay, Yaiko Kavi Pãve) como “el horizonte civilizatorio y cultural alternativo al capitalismo y a la modernidad que nace en las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas, y es concebido en el contexto de la interculturalidad. Se alcanza de forma colectiva, complementaria y solidaria integrando en su realización práctica, entre otras dimensiones, las sociales, culturales, las políticas, las económicas, las ecológicas, y las afectivas, para permitir el encuentro armonioso entre el conjunto de seres, componentes y recursos de la Madre Tierra. Significa vivir en complementariedad, en armonía y equilibrio con la Madre Tierra y las sociedades, en equidad y solidaridad y eliminando las desigualdades y los mecanismos de dominación. Es Vivir Bien entre nosotros, Vivir Bien con lo que nos rodea y Vivir Bien consigo mismo”.

Estos dos conceptos, Madre Tierra y Buen Vivir, son puntos clave en la visión de bienestar y derechos sociales de la actual Bolivia. Ofrecen una mirada ideológica y terminológica desde el Sur. Relacionan el medio ambiente, Madre Tierra, con los derechos sociales y plantean un término propio, Buen Vivir, para lo que denominamos teóricamente aquí como umbral de dignidad humana.

En el artículo 12, a su vez, se enumeran los objetivos del Buen Vivir a través del Desarrollo Integral, entre ellos: saber alimentarse para Vivir Bien; promover hábitos de consumo sustentables; establecer procesos de producción no contaminantes; conservar los componentes, zonas y sistemas de la Madre Tierra; orientar la inversión y distribución e la riqueza con justicia social; facilitar el acceso equitativo a los componentes de la Madre Tierra; democratizar el

acceso a los medios y factores de producción y facilitar el acceso universal del pueblo boliviano a la educación y la salud, entre otros.

Sobresalen aquí los principios y preceptos como: inversión y distribución de la riqueza con justicia social y la universalización de la educación y la salud.

En el artículo 13 se habla de “Desarrollo de acciones estatales para el fortalecimiento de los sistemas económicos...”.

Se fomenta así la reconstrucción de la intervención del Estado en la economía.

En el mismo artículo se establecen: “Sanciones a la especulación financiera basada en la producción y comercialización de alimentos”.

Con esto se da sentido a dos conceptos que hemos mencionado. Por un lado, a los límites que imponen los derechos sociales a la acumulación insaciable de riqueza y, por otro lado, a la posibilidad de utilizar la necesaria coerción que implica un verdadero derecho para hacer cumplir una obligación por entes públicos o privados, orientada hacia el bienestar y la igualdad social.

En el mismo artículo se habla de la “Revalorización y fortalecimiento de los sistemas de vida de los pequeños productores” y de la “Planificación estratégica alimentaria”.

En el artículo 14 se regula la promoción de los “HÁBITOS DE CONSUMO SUSTENTABLES”.

Esta idea es de la mayor importancia porque, por un lado, protege el medio ambiente, pero por otro lado, nos indica que el bienestar social no consiste simplemente en la elevación de la capacidad de consumo, sino en la forma en que se consume: alimentos sanos, explotación sustentable de la tierra,

consumo sin alienación consumista.

En su artículo 16 se señala como uno de los aspectos necesarios para la conservación de la Madre Tierra: “Disponer recursos económicos para programas de restauración o rehabilitación de los componentes o zonas de vida dañados, sin perjuicio de las responsabilidades en que incurran los causantes del daño y de la exigencia del Estado Plurinacional de Bolivia, del desembolso de los costos emergentes de las medidas de restauración”.

Esto constituye una garantía presupuestal por doble partida. Por un lado, porque se establece la obligación del Estado de disponer recursos económicos para programas de restauración o rehabilitación y, por otro lado, porque se reafirman las obligaciones de los particulares que dañen el medio ambiente.

En el artículo 18 se establece el principio de dar: “Prioridad en la inversión de la riqueza de forma inversamente proporcional a la concentración de servicios financieros y no financieros”. Y junto con ello se prescribe: “La participación del Estado Plurinacional de Bolivia como actor económico productivo...”.

Así se cumple también con el objetivo redistributivo de las políticas sociales y económicas progresistas.

En el TÍTULO IV sobre la PROTECCIÓN Y GARANTÍA DE LOS DERECHOS DE LA MADRE TIERRA PARA VIVIR BIEN Y PROTECCIÓN ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS DE LA MADRE TIERRA se establecen diversas medidas específicas de exigibilidad administrativa y jurisdiccional para reclamar el cumplimiento de los derechos sociales ambientales aquí desarrollados.

En el artículo 34 se establecen mecanismos para proteger los derechos de la Madre Tierra por parte de autoridades administrativas y jurisdiccionales. En el

artículo 35, la obligación de elaborar normas administrativas e instancias técnico-administrativas sancionatorias por actos u omisiones que contravengan la presente Ley. En el 36, se establecen la Jurisdicción Ordinaria, la Jurisdicción Agroambiental y la Jurisdicción Indígena Originaria Campesina.

En el artículo 39 se legitima como sujetos públicos activos para dar garantías y protección a los derechos sociales ambientales a instancias como: las autoridades públicas, el Ministerio Público, la Defensoría de la Madre Tierra y el Tribunal Agroambiental. Ante estas instancias podrán acudir las personas individuales o colectivas.

Este apartado es vital para trascender el marco enunciativo y darle sentido de derechos plenos a los aquí establecidos, al conformar todo un sistema de exigibilidad administrativa y jurisdiccional de los derechos.

En el artículo 45 se aborda otro tema clave en el desarrollo de las ideas expuestas en este trabajo: las características que deben seguir las políticas públicas orientadas al Vivir Bien en armonía con la Madre Tierra, lo cual confirma el principio de vinculación políticas públicas-derechos en el ciclo progresista del que habla nuestra hipótesis.

Entre esas características se plantea que esas políticas públicas sean: dignificantes y humanamente transformadoras; implementadas considerando procesos de interculturalidad, descolonización y despatriarcalización; compatibilidad con los derechos y deberes; equilibrio con los conocimientos ancestrales y sujetas al control social.

El artículo 49, por su parte, establece una Planificación integral y participativa, con lo cual involucra a la sociedad en un proceso de participación. Intervención en la formulación de planes y programas públicos.

Entre los muy variados y ricos elementos que contiene esta Ley Marco ya sólo mencionaría tres más.

Por un lado, la existencia de una AUTORIDAD PLURINACIONAL DE LA MADRE TIERRA, es decir, de un sujeto público obligado que rige todo el sistema de protección de derechos sociales ambientales: “Se constituye la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra, como una entidad estratégica y autárquica de derecho público con autonomía de gestión administrativa, técnica y económica, bajo tuición del Ministerio de Medio Ambiente y Agua, cuyo funcionamiento será establecido en Decreto Supremo” (art. 53).

Por otro lado, la conformación del FONDO PLURINACIONAL DE LA MADRE TIERRA: “Se constituye el Fondo Plurinacional de la Madre Tierra como el mecanismo financiero bajo dependencia de la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra, cuyo funcionamiento será establecido en Decreto Supremo de la Autoridad Plurinacional de la Madre Tierra”. Como lo dice el propio artículo: “El Fondo tiene como función principal canalizar, administrar y asignar de manera eficiente, transparente, oportuna y sostenible recursos financieros de apoyo a la realización de los planes, programas, proyectos, iniciativas, acciones y actividades de mitigación y adaptación al cambio climático de los Mecanismos de Mitigación y Adaptación de esta entidad”.

Así, se fortalece la garantía presupuestal que supone todo derecho social en virtud del componente material que entraña un proceso redistributivo de la riqueza.

7.3 Políticas de bienestar y abolición de privilegios en México

El Gobierno de México, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, se propuso como uno de sus objetivos fundamentales el bienestar social de la población. Por eso, articuló un conjunto de decisiones políticas, jurídicas, administrativas,

presupuestales y operativas para trabajar en virtud de tal objetivo. Para empezar, aún antes de tomar posesión de la Presidencia, propuso reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el propósito de cambiar el nombre de la Secretaría de Desarrollo Social por el de Secretaría de Bienestar (con el objetivo de asimilar la noción de Estado de Bienestar, superior a la de Desarrollo Social, en la acción de la administración pública) y para designar delegados en los estados de la república y en la Ciudad de México, encargados de coordinar localmente los programas sociales del Gobierno Federal. Asimismo, creó nuevos organismos como el Instituto de Salud y Bienestar (INSABI) e IMSSBienestar.

En ese sentido, creó nuevos programas; por ejemplo: Jóvenes Construyendo el Futuro; Sembrando Vida; Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; Pensión para Personas con Discapacidad Permanente; Becas de Educación Benito Juárez, entre otros.

Por su parte, el Congreso de la Unión, llevó a cabo varias reformas tendientes al bienestar y a la igualdad social. Entre otras, la reforma al artículo 3o. constitucional para derogar el sistema punitivo de evaluación docente y para incorporar el concepto de educación laica, inclusiva, universal y gratuita, aplicable en todos los niveles, desde inicial hasta el nivel superior; la obligatoriedad de enseñanza de lenguas indígenas, además de extranjeras; la enseñanza artística, científica y tecnológica; la enseñanza bajo los principios de honestidad, libertad, derechos humanos e igualdad de género; y la consideración de los factores regionales y alimenticios en la búsqueda de la calidad en la educación. Otra reforma constitucional de gran importancia es la que instituye un sistema de salud pública integral, universal y gratuito; así como los derechos a la pensión para personas adultas mayores y personas con discapacidad y las becas para estudiantes de todos los niveles. De igual manera deben contemplarse las reformas para la paridad de género en todos los órganos del Estado y para el reconocimiento de las comunidades y pueblos afromexicanos y de los derechos de la juventud.

También se realizó la reforma a la Ley Federal del Trabajo para establecer una rama de justicia laboral autónoma del Poder Ejecutivo; un sistema para registrar, transparentar y aprobar por los trabajadores los contratos colectivos de trabajo; y elecciones de las dirigencias sindicales por voto personal, libre, directo y secreto. Dicho mecanismo de elección también se incorporó a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Asimismo, se efectuaron reformas para incorporar a las personas trabajadoras del hogar a la seguridad social. Se aprobaron los convenios 98 y 189 de la Organización Internacional del Trabajo en materia de negociación colectiva y libre sindicación y de derechos de las personas trabajadoras del hogar, respectivamente. Se reformó la Ley para elevar las aportaciones patronales a la pensión de los trabajadores y disminuir de 1250 a 750 el número necesario de semanas de cotización para recibirla. Se reformó la legislación para prohibir el régimen general de subcontratación, el llamado outsourcing; así como para reconocer el teletrabajo y para establecer que la actualización anual del salario mínimo nunca podrá estar por debajo del índice inflacionario.

Se hicieron reformas para crear el Banco del Bienestar, con el propósito de extender una red de sucursales y cajeros automáticos por todo el país para hacer accesible el uso de tarjetas derivadas de los programas sociales. Se le dieron facultades a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) para construir vivienda de interés social directamente en los municipios del país.

Lo anterior entre otras numerosas reformas, como la de cuidados paliativos, licencias laborales a padres de familia con hijos que padecen cáncer, teletrabajo, Ley del Maíz, etcétera.

Al respecto, debe hacerse notar que desde el comienzo de la administración se plantearon las nuevas políticas, que encontraron su primera expresión formal en el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2019, aprobado por la Cámara de

Diputados y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2018.

Dicho presupuesto cuenta, entre otros, con los siguientes elementos:

Artículo 29.

(...)

Ramo Administrativo 20. Bienestar.

Anexo 25. Programas Sujetos a Reglas de Operación:

- Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores.
- Becas para Estudiantes Benito Juárez.
- Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente.

Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores

Con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual dispone que la Cámara de Diputados podrá señalar, en el Presupuesto de Egresos, los programas a través de los cuales se otorguen subsidios, en el Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 2019 se incorporaron recursos para las pensiones destinadas a adultos mayores, partiendo del programa aplicado por los gobiernos anteriores, pero con un conjunto de cambios. Duplicó el monto de la pensión y la universalizó. La recibían sólo adultos mayores de zonas rurales y semirurales, o en condición de pobreza que no contaran con pensión del IMSS o del ISSSTE. Con las nuevas decisiones se incluyó, sin excepción, a todas las personas adultas mayores de 68 años en adelante, y en el caso de los indígenas desde los 65 años, en un principio. (Pero a partir del año 2021 se incorporó a todas las personas mayores de 65 años).

Un año después, el 31 de diciembre de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se emiten las reglas de operación del Programa

Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, para el ejercicio fiscal 2020.

Firmadas por María Luisa Albores González, secretaria de Bienestar, dichas reglas formalizan la creación de una "pensión universal no contributiva".

Los criterios de elegibilidad para formar parte del programa se circunscriben a: 1. Tener 68 años o más de edad y 2. Residir en la república mexicana. Y en el caso de las personas adultas mayores indígenas: 1. Tener 65 años o más de edad, 2. Residir en la república mexicana y 3. Domicilio en los municipios o localidades catalogados como indígenas. También se incluyen a personas adultas mayores extranjeras con veinticinco años de residencia permanente en el país. Para acceder a la pensión no se requiere comprobar situación de pobreza ni residencia en regiones marginadas.

La Instancia Ejecutora es la Dirección General de Atención a Grupos prioritarios (DGAGP) de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano.

Las reglas de operación incluyen acciones de blindaje electoral para prohibir la utilización de la pensión y sus recursos, a nivel federal, estatal y municipal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido o candidato.

También se le suma el Enfoque de Derechos Humanos, Perspectiva de Género, Mecanismos de Denuncias e Información, Evaluación, entre otros puntos. No se consideran en estas reglas mecanismos de exigibilidad y de participación social.

Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanente

El 5 de febrero de 2020 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las Reglas de Operación del Programa Pensión para el Bienestar de las Personas con

Discapacidad Permanente, para el ejercicio fiscal 2020, con la firma de la secretaria de Bienestar, María Luisa Albores González.

Dichas reglas, por un lado, establecen que el "Programa atenderá a personas con Discapacidad Permanente ubicadas en el territorio nacional", pero, por otro, afirman que "será un derecho para todas las Personas con Discapacidad Permanente mexicanas que cumplan con los Criterios de Elegibilidad y Requisitos de Acceso del numeral 3.3 de las presentes Reglas de Operación".

En ese numeral se describe un orden de preferencia: 1. Niñas, niños, adolescentes y jóvenes de cero a veintinueve años de edad cumplidos, 2. Personas indígenas y afroamericanas de treinta a sesenta y cuatro años de edad cumplidos, 3. Personas Adultas no indígenas de treinta hasta sesenta y siete años de edad cumplidos. En otras palabras, es una pensión universal para todas las personas mexicanas con discapacidad permanente, que se aplicará siguiendo ciertos criterios de priorización, tomando en cuenta edad y pertenencia étnica.

La instancia ejecutora y responsable de esta pensión es la Dirección General de Atención a Grupos Prioritarios de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano de la Secretaría de Bienestar.

Las reglas contienen un blindaje electoral por el cual: "Queda prohibida la utilización de esta Pensión y sus recursos, en el ámbito federal, estatal, municipal, así como en la Ciudad de México, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato...".

También incluyen una definición de enfoque de derechos humanos, así como mecanismos de denuncias y solicitudes de información y los datos de localización del órgano interno de control en la Secretaría de Bienestar.

Las reglas no incorporan mecanismos de participación de los beneficiarios del programa.

Becas para estudiantes “Benito Juárez”

Con fecha 29 de diciembre de 2019, se emitieron las "Reglas de Operación del Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez para el ejercicio fiscal 2020", firmadas por el secretario de Educación Pública, Esteban Moctezuma Barragán, y publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

En éstas se establece que el "programa tiene cobertura nacional", pero "con base en la suficiencia y disponibilidad presupuestal autorizada por la SHCP".

La población objetivo está formada por familias con niñas, niños o adolescentes inscritos en instituciones de educación básica ubicadas en localidades prioritarias o con infantes menores de cinco años que residan en esas localidades o tengan un ingreso mensual per cápita estimado menor a la Línea de Pobreza por Ingresos. En otras palabras, la incorporación al programa está basada en criterios de focalización territorial y personal.

La instancia ejecutora es la Coordinación Nacional de Becas para el Bienestar Benito Juárez. No aparecen formas de participación social.

No existe un mecanismo de exigibilidad, pero sí una instancia de quejas y denuncias.

En cuanto a las becas para bachillerato, fueron incluidas en 2019 en las Reglas de Operación de PROSPERA Programa de Inclusión Social. En su artículo tercero transitorio señala: "A partir del ejercicio fiscal 2019, las becarias y becarios en Educación Media Superior que estaban registrados en PROSPERA Programa de

Inclusión Social transitarán al programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez".

El 30 de marzo de 2020, firmadas por el secretario de Educación Pública, Esteban Moctezuma Barragán, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las "Reglas de Operación del Programa Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez".

Éstas señalan que la cobertura es nacional, en función de la suficiencia y disponibilidad presupuestal que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El requisito para acceder al programa es ser alumno/a con inscripción en el periodo escolar vigente en alguna Institución Pública de Educación Media Superior (IPEMS). También se establece un sistema de priorización a partir de IPEMS ubicadas en municipios indígenas, zonas de alta y muy alta marginación, telebachilleratos comunitarios y zonas de atención prioritaria.

La instancia ejecutora del programa es la Coordinación Nacional. También se creó un Sistema de Atención a la Población Beneficiaria y a la ciudadanía en general. Y se establece la posibilidad de interponer quejas y denuncias. No hay un mecanismo de participación social.

Las reglas de las becas de educación básica son diferentes de las reglas de las becas de educación media superior. Estas últimas tienen carácter universal.

Jóvenes construyendo el futuro

El 28 de junio de 2019 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Lineamientos para la operación del Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, firmados por Luisa María Alcalde. Entre otros puntos relevantes, plantea los siguientes.

El Programa tiene como finalidad brindar oportunidades de capacitación en el trabajo para jóvenes entre 18 y 29 años que no trabajan y no estudian.

Se otorgan los siguientes apoyos: I. Capacitación en el Centro de Trabajo; II. Beca por un monto de \$3,600.00 (tres mil seiscientos pesos 00/100 M_N), que se entrega mensualmente en forma individual y de manera directa o a través de un instrumento bancario a los/las becarios(as) del Programa. El importe se otorga de manera igualitaria entre mujeres y hombres; III. Seguro Médico que cubre las prestaciones en especie que otorgan los seguros en las ramas de enfermedades, maternidad y riesgos de trabajo para las/los becarias(os) durante el período de capacitación en el Programa, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social; y IV. Constancia de Capacitación que describe la formación recibida y las habilidades desarrolladas durante la permanencia en el Programa.

La población objetivo que atiende el Programa es de jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian y no trabajan al momento de su incorporación al Programa. En la implementación del Programa se da prioridad a los solicitantes que habitan en zonas con población mayoritariamente indígena, con mayor grado de marginación y con altos índices de violencia.

La instancia ejecutora del Programa es la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El apoyo económico se deposita una vez al mes conforme al procedimiento establecido por la institución encargada de dispersar los recursos económicos, misma que se da a conocer durante el proceso de inscripción en la plataforma digital correspondiente.

El/la beneficiario(a) debe presentarse en el domicilio en que se ubique el Centro de Trabajo asignado.

La Evaluación mutua es parte integral del proceso de capacitación en el Centro de Trabajo y tiene como finalidad conocer el desempeño de becarios y tutores, así como confirmar el pago mensual de la Beca y el alta en el Seguro Social del IMSS.

Los Representantes de los Centros de Trabajo interesados en participar en el Programa podrán realizar el registro a través de la Plataforma Digital, a través de los Servidores de la nación o acudiendo a las oficinas designadas por la STPS.

Programa de apoyo para el bienestar de las niñas y niños, hijos de madres trabajadoras

El 8 de mayo de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Lineamiento para determinar la concurrencia de las acciones y recursos para la operación del Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Mdres Trabajadoras para el ejercicio fiscal 2019; firmado por los integrantes del Comité Técnico del Programa, Rafael Arcos Morales, Ariadna Miontiel Reyes y Juan Godoy Canela.

La población objetivo del Programa son las personas físicas, Madres, Padres solos o Tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, y que carecen de la posibilidad de acceder a los servicios de cuidado y atención infantil a través de las instituciones públicas de seguridad social u otros medios y que tienen bajo su cuidado al menos a una niña o niño de entre 1 año y hasta un día antes de cumplir 4 años, o tratándose de niñas o niños con discapacidad entre 1 año y hasta un día antes de cumplir los 6 años.

Las personas Beneficiarias recibirán el medio de pago a través del cual se suministrará el apoyo económico, que podrá ser por medio de orden de pago, tarjeta bancaria o cualquier otro medio de pago.

La persona Beneficiaria tendrá el derecho y libertad de elegir de entre los proveedores de servicios de cuidado infantil, la estancia, guardería, o cualquier otro medio de atención y cuidado para las niñas y niños a su cargo.

La instancia ejecutora del programa es la Delegación de la Secretaría de Bienestar.

Se trata de un programa que no focaliza territorial ni personalmente, pero está basado en la selección que hace la instancia ejecutora a partir de programas anteriores y nuevas incorporaciones. No tiene mecanismos de participación social ni de exigibilidad.

Reforma legislativa para crear el instituto nacional de salud y bienestar

El 1o. de octubre de 2001, durante la administración del presidente Vicente Fox, comenzó a instrumentarse el programa Seguro Popular, con el objetivo de brindar servicios de salud a las personas sin seguridad social. Como programa piloto funcionó hasta el 31 de diciembre de 2003.

Se incorporó a la Ley General de Salud ese año; dicha reforma se publica el 15 de mayo de 2003 y entró en vigor el 1o. de enero de 2004.

Este programa fue criticado desde su instrumentación por varias razones. Por un lado, eliminaba tácitamente la atención gratuita a los beneficiarios del sistema de salud. Por otro, condicionaba los servicios a la afiliación al Seguro. De igual forma, estableció un sistema para subrogar servicios a través de instituciones privadas, derivando los recursos públicos a estas. Asimismo, creó un pequeño cuadro de medicamentos, una tabla de enfermedades y un listado de servicios, con lo que se restringió el alcance de la protección del Seguro Popular. Había medicamentos, enfermedades, atenciones hospitalarias y quirúrgicas que no quedaban comprendidas en las coberturas del Seguro Popular.

Al comenzar la presente administración, el 1o. de diciembre de 2018, fue cuestionada esta política pública. Sin embargo, su sustitución por otra tendría que pasar por una reforma legislativa necesariamente. El 3 de julio de 2019 se presentó la iniciativa de reforma a diversas disposiciones de las Leyes Generales de Salud, de Coordinación Fiscal y de los Institutos Nacionales de Salud. Luego de que fue aprobada por las cámaras de Diputados y Senadores, el decreto de reforma fue publicado el 29 de noviembre de 2019.

La reforma considera aspectos como los siguientes:

- Desaparece el Seguro Popular.
- Se establecen los principios de universalidad, igualdad, inclusión y gratuidad en el servicio de salud.
- Se elimina, en consecuencia, el co-pago de los beneficiarios.
- Se sustituye el cuadro básico de medicamentos por un Compendio Nacional de Insumos para la Salud.
- Se incluye la atención quirúrgica entre los servicios obligatorios.
- Se incorpora a los médicos homeópatas.
- Se establece la atención de la salud sexual y reproductiva.
- Licenciados en Enfermería podrán prescribir medicamentos.
- El servicio se otorgará a los residentes en el territorio nacional.
- Se facilitarán trámites para el servicio de personas que pertenecen a grupos vulnerables y no cuentan con acta de nacimiento.
- Se determina la ampliación del acceso de los derechohabientes a los servicios de salud en forma progresiva.

Decreto por el que se crea el organismo denominado IMSS-Bienestar

El 31 de agosto de 2022 se publicó el Decreto por el que se crea el organismo descentralizado denominado Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar (IMSS-Bienestar).

De acuerdo con lo que señala el Artículo 1º del Decreto: “Se crea el organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio y autonomía técnica, operativa y de gestión, denominado Servicios de Salud del Instituto Mexicano del Seguro Social para el Bienestar, en lo sucesivo IMSS-BIENESTAR, con domicilio en Ciudad de México”.

Su Artículo 2 señala: “El IMSS-BIENESTAR tiene por objeto brindar a las personas sin afiliación a las instituciones de seguridad social atención integral gratuita médica y hospitalaria con medicamentos y demás insumos asociados, bajo criterios de universalidad e igualdad, en condiciones que les permitan el acceso progresivo, efectivo, oportuno, de calidad y sin discriminación alguna...”. También se precisa en dicho artículo que esto será “con independencia de los servicios de salud que presten otras instituciones públicas o privadas”.

En su Artículo 3 se establece: “Para cumplir con su objeto, el IMSS-BIENESTAR contará con los recursos presupuestarios, materiales, humanos, financieros y de infraestructura que le transfieran directamente los gobiernos de las entidades federativas con cargo a recursos propios o de libre disposición, o bien, con los recursos del fondo de aportaciones a que se refiere el artículo 25, fracción II, de la Ley de Coordinación Fiscal, en los términos que fijen los convenios de coordinación que al efecto se celebren; así como, en su caso, aquellos recursos federales etiquetados que se determinen en las disposiciones aplicables.”

En su Artículo 5, el Decreto señala: “El IMSS-BIENESTAR rige su organización, funcionamiento y operación conforme a este decreto, a la Ley General de Salud, a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, a la Ley Federal de presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, a su Estatuto Orgánico, a sus reglamentos y demás normativa aplicable”.

Finalmente, el Artículo 16 del Decreto señala: “El IMSS-BIENESTAR contará con el órgano de vigilancia a que se refiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales...”

Reglas de Operación del Programa IMSS-BIENESTAR

El 24 de diciembre de 2021 fue publicado el ACUERDO mediante el cual se establecen las Reglas de Operación del Programa IMSS-BIENESTAR para el ejercicio fiscal 2022.

En su punto 2.1 se establece como Objetivo General:

“Contribuir al bienestar social e igualdad de las personas, otorgando atención a la población sin seguridad social mediante un MAIS (Modelo de Atención Integral a la Salud) que viuncula los servicios de salud y la acción comunitaria.

El Programa desarrollará estos objetivos mediante los componentes de: Atención a la Salud y Acción Comunitaria (Cuadro 1). Lo anterior, en un marco de respeto a los derechos humanos, con perspectiva de género y con Enfoque Intercultural en Salud a la población usuaria.”

En relación a los objetivos específicos, el punto 2.2.4. dice:

“Fomentar la participación ciudadana y la contraloría social, a través del Aval Ciudadano, con la finalidad de dar seguimiento a la calidad en la prestación de los servicios médicos, conocer la satisfacción de los usuarios, sus inconformidades, quejas sugerencias y felicitaciones, o en su caso, formular propuestas para la mejora continua de los establecimientos médicos del Programa.”

El punto 3.1.3 aborda la “Ampliación de la Cobertura” de la siguiente manera:

“El Programa se suma a la política pública del Sector Salud implementada por el Gobierno Federal referente al acceso universal y gratuito de los servicios de salud, para lo cual podrá expandir su capacidad operativa a otros estados de la República a fin de otorgar servicios de salud conforme a su modelo de atención, a favor de la población sin seguridad social, lo anterior, conforme a los convenios que se suscriban para tal efecto, lo que permitirá coadyuvar en la construcción del Sistema Único de Salud.”

En el punto 3.5.4. “Derechos de los beneficiarios”, se establece lo siguiente:

“Los beneficiarios del Programa tendrán derecho en los establecimientos médicos a:

- Recibir atención médica gratuita, con igualdad y sin discriminación.
- Recibir un trato digno y respetuoso.
- Recibir información sobre su proceso de atención, suficiente, clara, oportuna y veraz.
- Decidir libremente sobre su atención.
- Otorgar o no su consentimiento válidamente informado.
- Ser tratado con confidencialidad.
- Contar con facilidades para obtener una segunda opinión.
- Recibir atención médica en caso de urgencia.
- Contar con un Expediente Clínico.
- Ser atendido cuando se inconforme con los servicios recibidos.”

En su punto 4.2.1., relativo a la “Gestión presupuestaria y Avances Financieros”, se señala, entre otras cosas, lo siguiente:

“El Anteproyecto de Presupuesto se determinará y actualizará tomando como base su capacidad operativa y el aumento en la demanda de servicios; el incremento

anual en el gasto de Servicios de Personal, incluida la cobertura del total de las plazas vacantes, la revisión al Contrato Colectivo de Trabajo y el pago de la nómina del Régimen de Jubilaciones y Pensiones, así como la estimación en la variación en el tipo de cambio y la inflación.”

En el punto 8.1, relativo a la “Contraloría Social”, se especifica lo siguiente:

“Las personas beneficiarias del Programa, de manera libre y voluntaria, podrán llevar a cabo actividades de contraloría social de manera individual o colectiva.

La Contraloría Social implica actividades de monitoreo y vigilancia sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del Programa, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados.

Se reconoce y fomenta la participación de las comunidades indígenas y afroamericanas, a través de sus autoridades tradicionales, para llevar a cabo acciones de Contraloría Social en IMSS-BIENESTAR.

Este Programa se sujeta a los lineamientos vigentes emitidos por la SFP y a los documentos normativos validados por la misma.

Para registrar un Comité de Contraloría Social, se presentará un escrito libre ante la Unidad IMSS-BIENESTAR, un Equipo de Gestión/Multidisciplinario, donde como mínimo, se especificará el Programa a vigilar, el nombre y datos de contacto de la(s) persona(s) que lo integrarán y la ubicación geográfica de las mismas (localidad, código postal y entidad federativa). La SFP asistirá y orientará a las personas interesadas en conformar Comités a través de la cuenta: contraloriasocial@funcionpublica.gob.mx”.

Estas Reglas de Operación tienen, entre otras, las siguientes características interesantes: pretenden coadyuvar a la universalidad de los servicios de salud por complementariedad, otorgando la atención sanitaria del Instituto Mexicano del

Seguro Social a quienes no son derechohabientes de este instituto ni de ningún otro. Establece principios de igualdad y no discriminación, perspectiva de género y derechos humanos, enfoque intercultural y gratuidad del servicio público. Enlista los derechos de los beneficiarios. Señala mecanismos concretos de participación social y ciudadana. Cuenta con garantías presupuestales que se adecuarán al incremento de la demanda.

Reforma para ampliar el período vacacional de las personas trabajadoras

El 27 de diciembre de 2022 se publicó el Decreto por el cual se reforman los artículos 76 y 78 de la Ley Federal del Trabajo, en materia de vacaciones.

De esta forma, el Artículo 76 de la LFT establece ahora: “Las personas trabajadoras que tengan más de un año de servicios disfrutarán de un período anual de vacaciones pagadas, que en ningún caso podrá ser inferior a doce días laborables, y que aumentará en dos días laborables, hasta llegar a veinte por cada año subsecuente de servicios. A partir del sexto año, el periodo de vacaciones aumentará en dos días por cada cinco de servicios”.

Por su parte, el reformado Artículo 78 del mismo ordenamiento señala: “Del total del período que le corresponda conforme a lo previsto en el artículo 76 de esta Ley, la persona trabajadora disfrutará de doce días de vacaciones continuos, por lo menos. Dicho período, a potestad de la persona trabajadora podrá ser distribuido en la forma y tiempo que así lo requiera”.

Esta reforma duplica el número de días de vacaciones pagadas para la persona trabajadora. Por lo tanto, incrementa la responsabilidad de la parte empleadora y, por lo tanto, sus obligaciones económicas con las personas trabajadoras.

Reforma legislativa sobre la actualización del salario mínimo

El 30 de marzo del 2021 se publicó el Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo al tenor del siguiente:

“Artículo Único.- Se reforman los párrafos primero, segundo y tercero y se adiciona un párrafo cuarto al artículo 90 de la Ley Federal del Trabajo para quedar como sigue:

Artículo 90.- Salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo la persona trabajadora por los servicios prestados en una jornada de trabajo.

El salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de una o un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de las y los hijos.

Se considera de utilidad social el establecimiento de instituciones y medidas que protejan la capacidad adquisitiva del salario y faciliten el acceso de toda persona trabajadora a la obtención de satisfactores.

La fijación anual de los salarios mínimos, o la revisión de los mismos, nunca estará por debajo de la inflación observada durante su período de vigencia transcurrido”.

Reforma para prohibir la subcontratación laboral

El 23 de abril del 2021 se publicó el Decreto por el cual quedan promulgadas las reformas a la Ley Federal del Trabajo, Ley del Seguro Social, Ley del Infonavit, Código Fiscal de la Federación, Ley del Impuesto Sobre la renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, entre otros ordenamientos, en materia de subcontratación laboral. Entre algunas de las modificaciones más sobresalientes se encuentran las siguientes:

Ley Federal del Trabajo:

“Artículo 12.- Queda prohibida la subcontratación de personal, entendiéndose esta cuando una persona física o moral proporciona o pone a disposición trabajadores propios en beneficio de otra.

Las agencias de empleo o intermediarios que intervienen en el proceso de contratación de personal podrán participar en el reclutamiento, selección, entrenamiento y capacitación, entre otros. Estas no se considerarán patrones ya que este carácter lo tiene quien se beneficia de los servicios.

Artículo 13.- Se permite la subcontratación de servicios especializados o de ejecución de obras especializadas que no formen parte del objeto social ni de la actividad económica preponderante de la beneficiaria de estos, siempre que el contratista esté registrado en el padrón público a que se refiere el artículo 15 de esta Ley.

Los servicios u obras complementarias o compartidas prestadas entre empresas de un mismo grupo empresarial, también serán considerados especializados siempre y cuando no formen parte del objeto social ni de la actividad económica preponderante de la empresa que los reciba. Se entenderá por grupo empresarial lo establecido en el artículo 2, fracción X de la Ley del Mercado de Valores.”

Ley del Seguro Social

“Artículo 15 A. La contratación de servicios especializados o la ejecución de obras especializadas deberá cumplir con las condiciones y requisitos establecidos en la Ley Federal del Trabajo.

La persona física o moral que contrate la prestación de servicios o la ejecución de obras con otra persona física o moral que incumpla las obligaciones en materia de

seguridad social, será responsable solidaria en relación con los trabajadores utilizados para ejecutar dichas contrataciones”.

Reformas en materia de derechos laborales de las personas trabajadoras del hogar

El 2 de julio de 2019 se publicó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social, en materia de las personas trabajadoras del hogar.

El nuevo artículo 331 Ter de la Ley Federal del Trabajo señala:

“Artículo 331 Ter.- El trabajo del hogar deberá fijarse mediante contrato por escrito, de conformidad con la legislación nacional o con convenios colectivos, que incluya mínimo:

- I. El nombre y apellidos de la persona empleadora y de la persona trabajadora del hogar;
- II. La dirección del lugar de trabajo habitual;
- III. La fecha del inicio del contrato y, cuando éste se suscriba para un período específico, su duración;
- IV. El tipo de trabajo por realizar;
- V. La remuneración, el método de cálculo de la misma y la periodicidad de los pagos;
- VI. Las horas de trabajo;
- VII. Las vacaciones anuales pagadas y los períodos de descanso diario y semanal;
- VIII. El suministro de alimentos y alojamiento, cuando proceda;
- IX. Las condiciones relativas a la terminación de la relación de trabajo, y
- X. Las herramientas de trabajo que serán brindadas para el correcto desempeño de las actividades laborales.

Los alimentos destinados a las personas trabajadoras del hogar deberán ser higiénicos y nutritivos, además de ser de la misma calidad y cantidad de los destinados al consumo de la persona empleadora.

Queda prohibido solicitar constancia o prueba de no gravidez para la contratación de una mujer como trabajadora del hogar; y no podrá despedirse a una persona trabajadora embarazada, de ser el caso, el despido se presumirá como discriminación.”

El nuevo artículo 333 dice lo siguiente:

“Artículo 333.- Las personas trabajadoras del hogar que residan en el domicilio donde realicen sus actividades deberán disfrutar de un descanso mínimo diario nocturno de nueve horas consecutivas, y de un descanso mínimo diario de tres horas entre las actividades matutinas y vespertinas, sin que la jornada diaria diurna pueda excederse de las ocho horas diarias establecidas en la presente Ley.

Los períodos durante los cuales las personas trabajadoras del hogar no disponen libremente de su tiempo y permanecen a disposición del hogar para responder a posibles requerimientos de su trabajo y/o cuando se excedan las horas establecidas en la Ley para cada tipo de jornada, deberán considerarse como horas extras, conforme a lo dispuesto en los artículos 58 a 68 del presente ordenamiento.”

En el nuevo artículo 334 de la misma ley se afirma:

“Artículo 334.- Las personas empleadoras garantizarán en todos los casos los alimentos para las personas trabajadoras del hogar.

En aquellos casos en los que la persona trabajadora resida en el domicilio donde realicen sus actividades les será garantizada además de los alimentos, la habitación.”

A su vez, el nuevo artículo 334 Bis dice:

“Artículo 334 Bis.- Las personas trabajadoras del hogar contarán con las siguientes prestaciones conforme a las disposiciones de la presente Ley y estarán comprendidas en el régimen obligatorio del seguro social:

- a. Vacaciones;
- b. Prima vacacional;
- c. Pago de días de descanso;
- d. Acceso obligatorio a la seguridad social;
- e. Aguinaldo; y
- f. Cualquier otra prestación que se pudieren pactar entre las partes.”

Y el artículo 336 establece lo siguiente:

“Artículo 336.- Las personas trabajadoras del hogar, tienen derecho a un descanso semanal de día y medio ininterrumpido, preferiblemente en sábado y domingo. Mediante acuerdo entre las partes podrá acordarse la acumulación de los medios días en períodos de dos semanas, pero habrá de disfrutarse de un día completo de descanso en cada semana.

Los días de descanso semanal se aplicarán a las personas trabajadoras del hogar conforme a lo dispuesto en el presente artículo.

Las personas trabajadoras del hogar tendrán derecho a los días de descanso obligatorio previstos en el artículo 74 de esta Ley.”

Como puede advertirse, se trata de la construcción de un nuevo derecho social, que beneficia a un sector de la clase trabajadora que se encontraba invisibilizado y discriminado por razones de género, migratorias y étnicas, un sector conformado principalmente por mujeres indígenas migrantes de algunas regiones del centro y sureste del país, principalmente. Con esta reforma se abre paso para que acceda al conjunto de derechos laborales, se enfatizan los temas de descanso, no discriminación e incorporación a la seguridad social.

En el Segundo artículo ntransitorio se establece que con base en las resoluciones de la Suprema Corte de Justiciande la Nación, el Instituto Mexicano del Seguro Social realizará un plan piloto que servirá “de base para las iniciativas legales que con mayor detalle definirán en su momento los aspectos de supervisión, inspección, salarios mínimos por oficio, así como las formalidades administrativas que se consideren necesarias para lograr la certidumbre y plena efectividad que se requiere”.

Sembrando vida

El 24 de enero de 2019 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el ACUERDO por el que se emiten los Lineamientos de Operación del Programa Sembrando Vida, firmado por María Luisa Albores, Secretaria de Bienestar del Gobierno de México.

En los considerandos del acuerdo se cita la responsabilidad del Estado Mexicano para promover el desarrollo rural integral, garantizar el bienestar a la pobkación campesina y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, en concordancia con el artículo 27 de la Constitución.

Se hace referencia al artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de acuerdo con el cual corresponde a la Secretaría de Bienestar fortalecer el bienestar, el desarrollo, la inclusión y la cohesión social.

En los mismos considerandos se dice que hay que dejar “atrás la política social concebida como asistencia para los pobres”, con el objeto de pasar a una política en la que el bienestar sea el objetivo”, para “generar condiciones estructurales distintas”.

Los Lineamientos también aluden a la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación hacia las mujeres y a la igualdad de género, entendida esta última como una “situación en la cual mujeres y hombres acceden con las mismas posibilidades y oportunidades al uso, control y beneficio de bienes, servicios y recursos de la sociedad”.

Los considerandos, finalmente, también se refieren a “los sujetos agrarios en los ejidos y comunidades” y al “desarrollo comunitario”.

En la introducción de los lineamientos, a su vez, se afirma que “el Programa está diseñado para atender a la población rural que se encuentra en las regiones de más alta biodiversidad del país, que vive en localidades marginadas y que obtiene ingresos inferiores a la línea de bienestar rural”.

Se señala que el Programa “incentivará a los sujetos agrarios a establecer sistemas productivos agroforestales, el cual combina la producción de los cultivos tradicionales en conjunto con árboles frutícolas y maderables, y el sistema de Milpa Intercalada entre Árboles Frutales (MIAF), con lo que se contribuirá a generar empleos, se incentivará la autosuficiencia alimentaria, se mejorarán los ingresos de las y los pobladores y se recuperará la cobertura forestal de un millón de hectáreas en el país”.

Asimismo, se afirma que “se promoverá la organización productiva de los sujetos agrarios, como una forma de recuperar el tejido social en las comunidades”.

En el punto 3.4 de los Lineamientos se establecen los requisitos de elegibilidad:

“1) Ser sujeto agrario, con ingresos por debajo de la línea del bienestar rural que habita en una localidad rural.

2) Ser mayor de edad.”

En el punto 3.6 se establecen los tipos de apoyo:

- i. Apoyos económicos para fomentar el bienestar de los sujetos agrarios.
- ii. Apoyos en especie para la producción agroforestal.
 - 1. Plantas.
 - 2. Insumos.
 - 3. Herramientas.
 - 4. Vivero Comunitario.
 - 5. Biofábrica.
- iii. Acompañamiento técnico para la implementación de sistemas agroforestales.
 - 1. Formación Permanente.

En el punto “3.7.1 Derechos de los sujetos de derecho”, se dice lo siguiente:

“El sujeto de derecho, en su caso, recibirá atención oportuna, gratuita y expedita durante el desarrollo del procedimiento de Derecho de Audiencia, desahogado mediante el procedimiento administrativo.

En ningún caso habrá discriminación por motivos de origen étnico, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.

El Programa pretende reducir las brechas de género y etnia en el acceso a recursos productivos, capacitación, mecanismos de ahorro, participación social y toma de decisiones.”

En el punto “3.8.2 Instancias Ejecutoras”, se señala lo siguiente:

“La unidad responsable de la ejecución del Programa será la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional.”

En el capítulo “6. Ejercicio y aprovechamiento de los recursos presupuestales”, se afirma lo siguiente:

“La Subsecretaría, realizará la distribución de los recursos en los territorios que cubrirá el Programa, mediante una calendarización del ejercicio fiscal, considerando los criterios derivados de las peculiaridades de las acciones que se realizan a través de este”.

En el punto “13. Acciones de blindaje electoral”, se dice:

“Se deberán observar y atender las medidas de carácter permanente contenidas en las leyes locales y/o federales aplicables, así como aquellas específicas que sean emitidas de forma previa para los procesos electorales federales, estatales y municipales, por el jurídico de la Secretaría de Bienestar, con la finalidad de evitar el uso de recursos públicos y programas sociales con fines particulares como partidistas y/o político-electorales, a efecto de fomentar la cultura de la transparencia, la legalidad y la rendición de cuentas, el respeto al principio de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos.”

En el punto “14. Perspectiva de Género”, se afirma:

“En el ámbito de su competencia, el Programa incorporará la perspectiva de género con el propósito de contribuir a que las mujeres accedan a sus derechos sociales ... privilegiando, en su caso, la inclusión de medidas especiales de carácter temporal (acciones afirmativas), que aceleren el logro de la igualdad sustantiva para el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación igualitaria en la inclusión productiva, en la toma de decisiones, en los procesos de implementación del programa...”

En el punto “15. Enfoque de Derechos”, se formula lo siguiente:

“De igual manera, se fomentará que los servidores públicos involucrados en la operación del programa, promuevan, respeten y garanticen el ejercicio efectivo de los derechos humanos de los sujetos de derecho, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad ...”

En el punto “16. Quejas, denuncias y solicitud de información”, se establece:

“Los sujetos de derecho y terceros tienen derecho a solicitar información relacionada con el presente Programa y sus Lineamientos, así como, a presentyar quejas o denuncias en contra de servidores públicos de la Secretaría de Bienestar por el incumplimiento en la ejecución, operación o entrega de apoyos respecto del presente Programa en las instancias correspondientes”.

En el punto “16.1 Quejas y denuncias”, se informa:

“El Órgano Interno de Control de la Secretaría de Bienestar recibirá por escrito y a través de medios electrónicos las quejas y denuncias, para reportar hechos, conductas, situacione o comportamientos que se contrapongan a la normatividad aplicable.”

En el “GLOSARIO” se describe el significado de numerosos conceptos y siglas. De ellas sólo recogemos los siguientes por su relación con nuestro trabajo:

“**Fondo de Bienestar:** Este Fondo se hará bajo la modalidad de Fideicomiso Privado alojado en BANSEFI, cuyo fin servirá para apoyar a los productores a consolidar sus medios de producción y de vida familiar a mediano y largo plazo. Este fondo podrá adquirir otra modalidad en la medida en que avance la estrategia financiera del Programa.”

“Sujeto(s) agrario(s): Ejidatarios(as), comuneros(as), posesionarios(as), pequeños(as) propietarios(as), avencindados(as), jornaleros(as) agrícolas, colonos, poseedores(as) de terrenos baldíos o nacionales y/o campesinos(as).”

“Sujeto(s) de Derecho: Hombres y mujeres que, en virtud de haber cumplido los criterios y requisitos de elegibilidad del Programa, reciben los apoyos del mismo.”

Estos lineamientos contienen un conjunto de elementos interesantes. Para empezar, el Programa se basa en criterios de focalización personal por nivel de ingresos y focalización territorial por marginación para admitir a los posibles beneficiarios como se hacía en la metodología tradicional de la etapa neoliberal. Sin embargo, estos son denominados “sujetos de derecho”, lo cual es importante. Dichos criterios, además, son enlistados junto con otros como “criterios de priorización”, entre los que se menciona a los jóvenes y las mujeres campesinas e indígenas. Con esto, viendo el conjunto de criterios de selección se puede advertir que se busca atender las distintas situaciones de desventaja o desigualdad: pobreza, marginación, edad, género y etnia.

A lo largo del texto se mencionan importantes conceptos y principios, tales como: Participación social, desarrollo rural integral, desarrollo nacional, bienestar

social, inclusión social, cohesión social, igualdad de género, desarrollo comunitarios, etc.

También se hace la distinción entre los sujetos agrarios y los sujetos de derecho. Tiene un catálogo de los derechos de estos. Menciona con precisión a las Instancias Ejecutoras (sujetos públicos obligados). Se desarrollan los conceptos de enfoque de derechos, perspectiva de género y las acciones de blindaje electoral (lo cual fortalece el enfoque de derechos). Contiene un mecanismo administrativo elemental de exigibilidad. Y describe las formas de ejercicio y aprovechamiento de los recursos presupuestales y la existencia de un Fondo financiero para el Programa.

Y finalmente, es importante destacar que este programa materializa una política social hacia el campo con un elevado contenido ambientalista.

TERCERA PARTE. LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LOS DERECHOS SOCIALES. UNA PROPUESTA INTEGRAL PARA SU ANÁLISIS

CAPÍTULO 8. MODELO DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LOS DERECHOS SOCIALES

8.1 Las razones del Modelo de análisis de las políticas sociales y los derechos sociales

En este trabajo afirmamos que durante el ciclo progresista latinoamericano florecieron nuevamente los derechos sociales en la región, y que dicho renacimiento sucedió principalmente a partir de políticas sociales con ciertas características que permitieron marcar el contraste con las políticas sociales de la época neoliberal. Hablamos de características que le dan la perspectiva de derechos a esas políticas sociales.

¿Cuáles son esas características?

A lo largo de los capítulos anteriores respondemos tácitamente a esa pregunta, pues desentrañamos los rasgos de las políticas sociales con perspectiva de derechos.

Sin embargo, en los capítulos que anteceden también señalamos las características de las políticas sociales sin perspectiva de derechos (las políticas sociales neoliberales); y, en consecuencia, las características de los derechos y de los llamados derechos enunciativos.

Así, podemos preguntarnos ahora también: ¿Cómo sabemos que estamos construyendo derechos desde las políticas sociales?

Estas preguntas las respondemos explícitamente aquí a través de lo que llamamos Modelo de análisis de políticas sociales y derechos sociales.

En virtud de que nuestro horizonte son los derechos sociales, requerimos definirlos, y observamos como tales aquellos que constituyen un poder jurídico colectivo capaz de obligar al Estado a realizar determinadas acciones orientadas a igualar el acceso de todas las personas al bienestar social.

Sobre esa base, lo que permite saber si una política pública se acerca o se aleja de los derechos es su relación con ese poder jurídico colectivo.

Además, llegar a este Modelo de análisis ha implicado realizar una crítica a dos nociones relacionadas con las políticas sociales y los derechos sociales: las políticas sociales focalizadas, típicas del período neoliberal, que tienden a desresponsabilizar al Estado en materia social, y los derechos enunciativos, que sólo expresan declaraciones de buenos deseos sin que se materialicen en ningún tipo de acción pública.

De esta forma, arribamos a un Modelo constituido por cuatro tipos ideales a partir de las distintas modalidades de relación entre políticas sociales y derechos sociales: 1) políticas sociales sin perspectiva de derechos; 2) políticas sociales con perspectiva de derechos; 3) derechos sociales enunciativos, sin políticas sociales que les den contenido y 4) derechos sociales plenos, que se materializan en políticas sociales concretas con determinadas características. También podemos simplificarlos en las siguientes fórmulas: 1) políticas sin derechos; 2) políticas con derechos; 3) derechos sin políticas y 4) derechos con políticas.

Estos cuatro tipos ideales son atravesados, a su vez, por diez indicadores que permiten describir sus características específicas, en contraste con las demás, a partir de las posibles orientaciones distintas que se desprenden de cada uno: 1) cobertura, 2) acceso, 3) permanencia, 4) apropiación social y cultural, 5)

mecanismos de exigibilidad, 6) formas de participación, 7) garantía de recursos, 8) sujeto público obligado, 9) sujeto social de derechos y 10) formalización jurídica.

En cada uno de esos cuatro tipos ideales pueden encuadrarse las diversas modalidades de relación políticas sociales-derechos sociales encontradas en los distintos períodos referidos.

Por ejemplo, las políticas sociales neoliberales se pueden encuadrar en las políticas sociales sin perspectiva de derechos; las políticas sociales del período nacional popular se pueden encuadrar tanto en los derechos enunciativos como en los derechos plenos; y las políticas del ciclo progresista se pueden encuadrar principalmente en las políticas con perspectiva de derechos, pero también en los derechos plenos, sin menoscabo de reconocer que todavía heredan algunas inercias del período neoliberal. Estas son tendencias que podrían advertirse, pero hay que utilizar el Modelo de análisis mencionado para corroborarlas.

En este texto exponemos y utilizamos el Modelo de análisis de las políticas sociales y los derechos sociales con el fin de conocer qué políticas sociales tienen perspectiva de derechos, o se han transformado en derechos plenos, o qué derechos se han materializado en políticas sociales efectivas. (Denominamos derechos plenos a aquellos derechos que se corresponden, en el marco de la bilateralidad jurídica, con obligaciones del Estado que los hacen posibles). Dicho Modelo también nos permite saber qué políticas sociales son ajenas a una visión de derechos y qué derechos son inexistentes a pesar de estar plasmados en el texto de alguna ley.

Ciertamente, como dice Daniel Vázquez,⁴³⁰ los modelos para evaluar o medir el cumplimiento de los derechos sociales varían y son diversos “cuando estudiamos la formación de indicadores en materia de derechos humanos”. Por eso, una “de las

⁴³⁰ Vázquez, Daniel, Los derechos económicos y sociales en Latinoamérica: ¿la ideología importa?, México, CNDH, 2015, pp. 22-23.

categorías más aceptadas de indicadores es la que realiza la OACNUDH⁴³¹ que los clasifica en tres tipos: estructurales, de procesos y de resultados. Los indicadores estructurales miden ‘la ratificación o aprobación de instrumentos jurídicos y la existencia de los mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización del derecho humano en cuestión’.⁴³² Los indicadores de proceso, por su parte, ‘relacionan los instrumentos de política de los Estados con hitos que se convierten en indicadores de resultados, los cuales a su vez pueden relacionarse de manera más directa con la realización de los derechos humanos’.⁴³³ Por último, los indicadores de resultados miden ‘los logros, individuales y colectivos, que indican el estado de realización de un derecho humano en un determinado contexto’.⁴³⁴ Así, mientras que los primeros se refieren a la apropiación local del DIDH y el diseño institucional del mismo, los segundos dan cuenta del cumplimiento de obligaciones a cargo de los Estados, y los terceros, del ejercicio de derechos”.

De acuerdo con esta clasificación, nuestro Modelo de análisis es más de tipo estructural y procesal, busca medir cumplimiento de obligaciones del Estado, instrumentos jurídicos, mecanismos institucionales, instrumentos de política de los Estados, pero también instrumentos procesales colectivos.

⁴³¹ La OACNUDH ha emitido tres documentos al respecto:

Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos (HRI/MC/2006/7), 2006, disponible en:

http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2006.7_Sp.pdf;

Informe sobre indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos, 2008, disponible en: http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/docs/HRI.MC.2008.3_sp.pdf, e

Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación. Nueva York, Organización de las Naciones Unidas, 2012, p. 186.

⁴³² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento..., Op. Cit., p. 9.

⁴³³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento..., Op. Cit, p. 10.

⁴³⁴ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento..., Op. Cit, p. 10.

A lo largo de este trabajo es frecuente que hablemos indistintamente de política social y política pública. No son lo mismo, ciertamente. Para efectos de este trabajo de investigación entendemos como política pública toda actividad del órgano ejecutivo del Estado que se derive de directrices con algún grado de intención, organización y planeación que trascienda la acción coyuntural, esporádica o espontánea. Entendemos por política social toda política pública de naturaleza social.

Este modelo lo utilizaremos para analizar políticas y derechos sociales en los períodos de los gobiernos progresistas de Argentina (2003-2015), Bolivia (2005-2019) y México (2018-2022). Y será un instrumento, entre otros, para comprobar las hipótesis de este trabajo.

8.2 El Modelo de análisis de las políticas sociales y los derechos sociales

En mis estudios de Maestría elaboré un Modelo de análisis de políticas sociales y derechos sociales. Dicho Modelo es el resultado del estudio crítico de tres fenómenos relacionados con los derechos y las políticas: 1) las políticas públicas focalizadas, que carecen de perspectiva de derechos; 2) los derechos plasmados en la ley, que son simples declaraciones de principios sin consecuencias prácticas y 3) las buenas políticas públicas que desaparecen por carecer de vinculaciones jurídicas que las hagan permanentes. Estos tres fenómenos son de naturaleza diversa, pero tienen un denominador común: la ausencia de un poder jurídico colectivo que los convierta en obligaciones efectivas del Estado.

El Modelo es consecuencia también de la observación de otros dos fenómenos: 1) la existencia de políticas públicas concretas que materializan en los hechos los derechos ya plasmados en la ley; y 2) la evolución de ciertas políticas públicas que avanzan hasta convertirse en derechos. En ambos casos advertimos el entreveramiento de políticas públicas y derechos que tienen un denominador

común: el cumplimiento efectivo de las obligaciones sociales por parte del Estado, motivado por las luchas sociales que se elevan al plano de la lucha política.

Ya sea que estemos ante derechos plasmados en la ley que con posterioridad se materializan en determinadas políticas públicas o con políticas públicas que con posterioridad se plasman en el texto de la ley, en un caso y en otro estamos ante un entrecruzamiento de políticas públicas y derechos que reúne ciertas características que nos permiten afirmar que existe un poder jurídico colectivo que obliga al Estado a actuar para cumplir con ciertos derechos sociales. A esto le llamamos construcción de los derechos sociales desde las políticas sociales.

No hablamos entonces de cualquier política pública ni de cualquier texto jurídico. Hablamos de políticas y derechos que por su impacto redistributivo, implican necesariamente poner en juego un poder social de tal magnitud que en efecto obligue al Estado.

En otras palabras, la lucha social de las clases y grupos subalternos elevada a lucha política logra obligar al Estado a cumplir con sus obligaciones sociales a través de políticas públicas concretas, es decir, a través de la construcción de derechos sociales desde las políticas sociales.

Este Modelo tiene el propósito de distinguir aquellas políticas sociales basadas en una perspectiva de derechos y aquellos derechos materializados en políticas sociales concretas, respecto de aquellas políticas y derechos formales que no sólo no contribuyen a la construcción de derechos, sino que incluso impiden el ejercicio efectivo de los derechos.

Para lograr visualizar dicha distinción utilizamos diez indicadores que nos permiten advertir la existencia o ausencia de un poder social que obliga al Estado a poner límites redistributivos al capital. A partir de la diferencia en el contenido de esos indicadores establecemos cuatro tipos ideales.

Lo que subyace en la formulación de los indicadores y tipos ideales aquí expuestos es la oposición entre el poder colectivo derivado de la lucha social y el poder gubernamental subordinado al capital. Los derechos sociales implican un poder jurídico de los sujetos sociales sobre las políticas públicas. La ausencia de derechos expresa un control del gobierno sobre dichas políticas.

El Modelo está inspirado en el método weberiano de los ideales tipo. Está basado en cuatro tipos ideales, con 10 indicadores cada uno, mismo que describo a continuación:

Tipos ideales:

- I. Políticas públicas sin perspectiva de derechos.
- II. Políticas públicas con enfoque de derechos.
- III. Derechos enunciativos (sin políticas públicas).
- IV. Derechos efectivos (con políticas públicas).

Indicadores:

- * Cobertura.
- * Permanencia.
- * Acceso.
- * Exigibilidad.
- * Asignación de recursos.
- * Apropiación social y cultural.
- * Naturaleza jurídica.
- * Participación social.
- * Sujeto colectivo de derecho.
- * Sujeto público obligado.

Cruce entre tipos ideales e indicadores:

Tipo I. Políticas sociales sin perspectiva de derechos:

- Cobertura focalizada.
- Aplicación efímera.
- Acceso condicionado.
- Ausencia de mecanismos de exigibilidad.
- Incertidumbre en la asignación de recursos.
- Escasa apropiación social y cultural de la política social.
- Reconocimiento jurídico administrativo.
- Inexistencia de formas de participación social.
- Inexistencia de sujeto colectivo de derechos.
- Inexistencia de sujeto público obligado.

Tipo II. Políticas sociales con perspectiva de derechos:

- Cobertura universal.
- Aplicación permanente.
- Acceso sin condicionamientos.
- Mecanismo administrativo de exigibilidad.
- Recursos asignados de manera regular y constante.
- Apropiación social y cultural de la política social.
- Reconocimiento jurídico administrativo.
- Existencia de formas de participación social.
- Existencia de sujeto colectivo de derechos.
- Existencia de sujeto público obligado.

Tipo III. Derechos enunciativos (sin políticas sociales):

- Inexistencia de cobertura.
- Ausencia de aplicación.
- Acceso formal sin condicionamientos.

- Ausencia de mecanismos de exigibilidad.
- Inexistencia de recursos para el cumplimiento del derecho.
- Escasa apropiación social y cultural del derecho.
- Reconocimiento jurídico legislativo.
- Inexistencia de formas de participación social.
- Inexistencia de sujeto colectivo de derechos.
- Inexistencia de sujeto público obligado.

Tipo IV. Derechos efectivos (con políticas sociales):

- Cobertura universal.
- Aplicación permanente.
- Acceso sin condicionamientos.
- Mecanismos jurisdiccional de exigibilidad.
- Recursos garantizados en ley.
- Apropiación social y cultural de la política social.
- Reconocimiento jurídico legislativo o jurisdiccional.
- Existencia de formas de participación social.
- Existencia de sujeto colectivo de derechos.
- Existencia de sujeto público obligado.

En la realidad, los hechos son más flexibles que los tipos ideales, que no son exactos, pues pueden traslaparse varios tipos en una misma situación concreta. Sin embargo, estos tipos nos sirven para analizar y caracterizar las distintas etapas, para aproximar las realidades a diferentes referentes que nos permiten construir conceptos.

A continuación voy a analizar el contenido de los indicadores de los dos tipos polares. Primero los 10 indicadores del Tipo I, Políticas sociales sin perspectiva de derechos. Y después, los 10 indicadores del Tipo IV, Derechos efectivos (con políticas públicas). Cabe señalar que hemos usado indistintamente los términos derechos plenos o derechos efectivos para referirnos al mismo tipo ideal.

Los indicadores que señalan coberturas focalizadas evidencian un gasto mínimo del Estado y un control gubernamental que busca proteger los intereses del capital. Se gasta menos para que el capital aporte menos. Exhiben también la ausencia de poder social para obligar al Estado a cumplir con un derecho. Con la focalización es el gobierno el que controla la asignación de transferencias, bienes o servicios. El gobierno escoge, selecciona, a quien sí y a quien no entrega un determinado bien social. El sujeto social no puede obligar al Estado; el Estado no está obligado con el sujeto social.

La aplicación efímera de una política pública evidencia también el control gubernamental. La política pública se acaba cuando se termina el período de un gobierno. La persona o el grupo social no puede seguir disfrutando de los beneficios de dicha política pública y menos aún obligar al Estado a darle continuidad a la misma.

El acceso condicionado a los beneficios de una política pública evidencia el control político gubernamental. Es el gobierno el que exige al beneficiario cumplir con ciertos requisitos socio económicos o determinadas conductas políticas. El beneficiario no es un derechohabiente, no puede exigir. Por el contrario, es el beneficiario el que tiene que cumplir con ciertas obligaciones y no el Estado.

La ausencia de mecanismos de exigibilidad coadyuva a colocar a las políticas sociales en cuestión como buenas intenciones gubernamentales, que se cumplen mientras hay voluntad del gobierno en turno, pues en caso de incumplimiento, la persona o grupo social afectados no pueden recurrir a ninguna instancia administrativa o judicial que obligue al ente público encargado de dicha política a corregir la omisión.

Las políticas públicas sin garantía de presupuesto o de recursos carecen de certidumbre en su aplicación. La ausencia de obligación presupuestal del Estado

permite que la política pública en cuestión carezca de viabilidad en el mediano y largo plazos, que se reduzcan las coberturas o que sea inviable incluso para población objetivo acceder a los beneficios de dichas políticas. Además, de fondo, esa ausencia de garantía presupuestal inhibe la concreción de medidas redistributivas, facilita la reducción de las aportaciones económicas del capital al fisco e impide el ejercicio de los derechos sociales.

La ausencia de procesos de apropiación social y cultural afectan de raíz el acceso a las políticas públicas (y el ejercicio de derechos). Si las personas o las colectividades sociales no conocen la existencia de determinadas políticas (o derechos) es imposible que exijan su acceso a las mismas. No pueden exigir el beneficio de un programa que no conocen, no pueden luchar por aquel bien o servicio que no lo consideran como propio.

El reconocimiento jurídico es un punto de llegada y de partida. Su jerarquía anuncia la posible permanencia, exigibilidad y cobertura de una política pública. Amparada en la constitución es más difícil revertirla. Establecida en una norma administrativa es más efímera. En la constitución tiende a la universalidad; en la norma administrativa a la focalización. Es más exigible si es constitucional. Si se deriva de una resolución judicial hay evidencia de su exigibilidad, aunque su consecuencia puede llegar a ser sólo parcial e incluso individual.

Sin participación social una política puede ser más controlada y moldeada por el gobierno. Se reduce el poder social sobre el Estado. Y se debilita la apropiación social y la viabilidad de permanencia de dicha política pública.

Si no hay un sujeto colectivo de derechos quiere decir que no hay una lucha social que preceda a la existencia de una política pública, que dé cuerpo a la bilateralidad de la obligación del Estado en el campo de los derechos. No hay sujeto que luche por el cumplimiento de un derecho, que luche por la concreción de una política.

La falta de un sujeto público obligado deja a la política social en cuestión en la incertidumbre y el vacío. No hay ente responsable de su cumplimiento. El Estado puede evadir la obligación de garantizar el ejercicio del derecho que así debería materializarse. No puede ejercitarse la exigibilidad, no hay garantía presupuestal que pueda así realizarse.

En contraste, los indicadores del Tipo IV, señalan una ruta de construcción plena de derechos sociales.

La cobertura universal de las políticas traslada el poder a los derechohabientes. El gobierno pierde el poder de decidir a quién sí incorpora y a quién no. El poder lo tienen ellos, pues siendo universal la cobertura de una política social, el Estado -o el ente público correspondiente- no tiene otra alternativa que otorgar el beneficio indicado, no puede negarlo.

La aplicación permanente de una política marca la trascendencia de la misma, que supera la frontera temporal de una administración para convertirse en una obligación de Estado.

El acceso sin condicionamiento alguno muestra la existencia de un poder social colectivo. El que manda es el derechohabiente. No se le puede imponer una condición para acceder a un bien, servicio, subsidio o transferencia. No se le puede obligar por los órganos del Estado a votar por determinado partido político, a vivir en determinada región, a tener una cierta condición laboral. El Estado sólo puede permitir el acceso a los beneficios de las políticas sin anteponer obstáculo, conducta o condición alguna.

Si las instancias administrativas (un órgano del Estado) encargadas de aplicar u operar una política social determinada no llegasen a hacerlo, los derechohabientes pueden acudir a una instancia jurisdiccional (otro órgano del Estado) para obligar a

la primera a cumplir con su obligación. Es lo que llamamos exigibilidad de los derechos.

Ahora bien, sin recursos garantizados no es posible materializar políticas o derechos. Ya hemos comentado que los derechos sociales tienen un alto contenido material, que expresan un resultado redistributivo de la riqueza. La garantía presupuestal o material establece obligaciones distributivas concretas y cuantificables y supera los límites puramente declarativos de un derecho enunciativo.

Sin embargo, la apropiación social y cultural de las políticas es indispensable para que se conviertan en derechos. Cuando una colectividad afirma “este es mi derecho” manifiesta su disposición a luchar por defender una política pública, un bien, un servicio, y a evitar su pérdida o un retroceso en su administración.

El reconocimiento jurídico, como ya hemos visto, no es el derecho en sí. Puede haber un reconocimiento jurídico sin que ello signifique que se ha conquistado un derecho en la realidad. Sin embargo, el reconocimiento jurídico sí es necesario para que una política social trascienda en el tiempo y pueda ser exigida y disfrutada por las siguientes generaciones, especialmente cuando el reconocimiento es constitucional, pues este ayuda a obligar a los órganos del Estado a cumplir con sus responsabilidades sociales.

La exigencia de los derechos implica participación, el ejercicio de los derechos implica participación, la existencia de sujetos de derechos implica participación. La participación social y ciudadana define a los nuevos derechos, para los que no basta la acción del Estado frente a una sociedad pasiva. También importa la acción de la sociedad y los sujetos sociales.

Los sujetos colectivos de derechos materializan al titular de un derecho social, al ente social que tiene el poder de exigir al Estado y hacerlo cumplir sus obligaciones

sociales. El sujeto colectivo de derechos le da cuerpo jurídico al sujeto social que luchó y se apropió social y culturalmente de un bien.

La existencia de un sujeto público obligado permite pasar de la abstracción de un derecho general a la concreción de una responsabilidad específica. Que haya un sujeto público obligado quiere decir que la responsabilidad del Estado “tiene nombre y apellido”, que recae en una instancia administrativa plenamente identificada en la estructura de un gobierno. El sujeto público obligado es el encargado de aplicar, cumplir y hacer cumplir una política o un derecho, es el que administra los recursos asignados a dicha política. Es el responsable social, jurídico, administrativo y económico de esa política.

8.3 El significado de los indicadores

Cobertura universal

Cualidad de una política social cuya cobertura se dirige a la totalidad de la sociedad o de la población que se encuentra en una condición definida.

Cobertura Focalizada

Criterio por el cual se sujeta la cobertura de una política social a la selección de una sola parte de la sociedad o de la población que se encuentra en una condición definida, generalmente por criterios de estratificación socioeconómicos o de ingresos.

Inexistencia de cobertura

Situación por la cual un derecho formal no se traduce en ninguna política pública específica y, por ende, no cuenta con beneficiarios o derechohabientes reales.

Aplicación efimera

Cualidad de una política pública cuya duración se limita a los tiempos de vigencia de una administración gubernamental o de un ejercicio fiscal.

Ausencia de aplicación

Situación por la cual no puede determinarse si una política pública es permanentemente, o ha sido efímera, pues ésta no existe aún.

Aplicación permanente

Cualidad de una política pública que trasciende los límites temporales de las sucesivas administraciones gubernamentales, con lo que logra larga durabilidad y estabilidad.

Acceso sin condicionamientos

Situación de acceso de los derechohabientes a los beneficios de una política pública sin condicionamientos económicos y sin coacción política de la autoridades.

Acceso formal sin condicionamientos

Acceso formal a los beneficios derivados de un derecho que, sin embargo, no se ha traducido aún en una política pública específica, por lo que el acceso es realmente inexistente.

Acceso condicionado

Situación por la que el acceso de las personas a una política pública se basa en el condicionamiento organizativo, político, electoral o socioeconómico, impuesto por los funcionarios políticos de un gobierno.

Mecanismo administrativo de exigibilidad

Permite, a quien se percibe a sí mismo como destinatario de una política pública, demandar su acceso a la misma cuando le ha sido negado por el ente administrativo responsable de dicha política.

Mecanismo jurisdiccional de exigibilidad

Recurso que tienen los derechohabientes de una política pública para exigir a una autoridad judicial, su acceso a los beneficios de aquella cuando le ha sido negado por el ente administrativo responsable de dicha política.

Ausencia de mecanismos de exigibilidad

Inexistencia de mecanismos, jurisdiccionales o administrativos, que permitan, a las personas que se perciban a sí mismas como destinatarias de una política pública determinada, demandar su acceso a la misma cuando les ha sido negada por el ente administrativo responsable de tal política.

Incertidumbre en la asignación de recursos

Situación en que se encuentran determinadas políticas públicas, cuya continuidad depende de la voluntad de los servidores públicos de una administración para otorgar los recursos que permiten su realización.

Inexistencia de recursos para el cumplimiento del derecho

Situación en que se encuentran determinados derechos sociales que no cuentan con asignación presupuestal alguna para su materialización en una política pública concreta.

Recursos asignados de manera regular y constante

Situación en que se hayan determinadas políticas públicas a las que se les otorgan recursos financieros, materiales, humanos o institucionales de forma regular y constante para su realización.

Recursos garantizados en la ley

Obligación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de un Estado de asignar recursos destinados a garantizar el soporte financiero de una política pública.

Escasa apropiación social y cultural de la política social

Situación en que se encuentran determinadas políticas públicas cuando una sociedad, comunidad o segmento social no las reconoce como propias, no las asume como un derecho o incluso ni siquiera tiene conocimiento de las mismas.

Apropiación social y cultural de la política social

Situación en que se encuentran determinadas políticas públicas que, a través de un amplio conocimiento y reconocimiento, se integran a la cultura política de una sociedad, en virtud de lo cual ésta desarrolla un sentido de pertenencia sobre aquéllas y las considera como un activo conquistado que no se les puede arrebatar, como un derecho ganado.

Escasa apropiación social y cultural del derecho social

Situación en que se encuentran determinados derechos sociales que no se integran a la cultura política de una sociedad, en virtud de que ésta no los conoce y, menos aún, los ejerce.

Reconocimiento jurídico-administrativo

Condición en que se encuentran determinadas políticas públicas, plasmadas exclusivamente en decretos o reglas emitidas por una autoridad administrativa.

Reconocimiento jurídico-legislativo

Condición que alcanzan los derechos sociales al incorporarse de manera explícita en el texto de una ley secundaria o suprema.

Inexistencia de formas de participación social

Ausencia de modalidades de participación de destinatarios, beneficiarios o derechohabientes de una política social en cualquier tramo de realización de ésta: planeación, diseño, decisión, coordinación, ejecución, seguimiento o evaluación.

Inexistencia de sujeto colectivo de derecho

Ausencia de vínculo entre un sujeto social y titularidad de prestaciones jurídicas.

Existencia de sujeto colectivo de derecho

Sujeto social con una identidad colectiva, redes organizativas e historia de lucha, que ha conquistado la titularidad de una prestaciones jurídicas de alto contenido material, es decir, de derechos sociales.

Inexistencia de sujeto público obligado

Ausencia de un vínculo jurídico que determine a un ente público a la aplicación forzosa de una política social.

Existencia del sujeto público obligado

Ente público determinado a aplicar de manera forzosa una política social, en virtud de un vínculo jurídico establecido en la ley.

8.4 La matriz del Modelo de análisis de las políticas sociales y los derechos sociales

Tipos Indicadores	Tipo I Políticas sociales sin perspectiva de derechos	Tipo II Políticas sociales con perspectiva de derechos	Tipo III Derechos enunciativos	Tipo IV Derechos efectivos
Cobertura	Cobertura focalizada	Cobertura universal	Inexistencia de cobertura	Cobertura universal
Permanencia	Aplicación efímera	Aplicación permanente	Ausencia de aplicación	Aplicación permanente
Acceso	Acceso condicionado	Acceso sin condicionamientos	Acceso formal sin condicionamientos	Acceso sin condicionamientos
Exigibilidad	Ausencia de mecanismos de exigibilidad	Mecanismo administrativo de exigibilidad	Ausencia de mecanismos de exigibilidad o de ejercicio de los mismos	Mecanismo jurisdiccional de exigibilidad
Recursos	Incertidumbre en la asignación de recursos	Recursos asignados de manera regular y constante	Inexistencia de recursos para el cumplimiento del derecho	Recursos garantizados en la Ley
Apropiación social y cultural	Escasa apropiación cultural y social de la política social	Apropiación social y cultural de la política social	Escasa apropiación cultural y social del derecho social	Apropiación social y cultural de la política social
Reconocimiento jurídico	Reconocimiento o jurídico administrativo	Reconocimiento jurídico administrativo	Reconocimiento jurídico legislativo	Reconocimiento jurídico legislativo
Participación social	Inexistencia de formas de participación social	Existencia de formas de participación social	Inexistencia de formas de participación social o de ejercicio de las mismas	Existencia de formas de participación social
Sujeto colectivo de derecho	Inexistencia de sujeto colectivo de derecho	Existencia de sujeto colectivo de derecho	Inexistencia de sujeto colectivo de derecho	Existencia de sujeto colectivo de derecho
Sujeto público obligado	Inexistencia de sujeto público obligado	Existencia de sujeto público obligado	Inexistencia de sujeto público obligado	Existencia de sujeto público obligado

8.5 Aplicación del Modelo de análisis de políticas sociales y derechos sociales a un caso concreto

Política social: Renta Dignidad

País: Bolivia

Fecha de inicio de vigencia: 28 de noviembre de 2007

Cobertura:

La entrega de los beneficios de Renta Dignidad es universal. De hecho, en el artículo 3 de la Ley de la Renta Universal de Vejez (Renta Dignidad) se establece que la Renta Universal de Vejez la otorgará el Estado a todos los bolivianos residentes en el país mayores de 60 (Sesenta) años.

Sin embargo, no es una cobertura universal pura, pues también se establece que “los bolivianos que perciban una renta del Sistema de Seguridad Social de Largo Plazo percibirán únicamente el 75% del monto de la renta Universal de Vejez”.

Es decir, que beneficia a la totalidad de los mayores de 60 años, pero marca una diferenciación en el monto, lo cual podría interpretarse como una acción afirmativa, o una focalización dentro de la universalización.

La cobertura se encuentra fundamentalmente en el tipo IV, pues es universal, sin embargo, tiene una focalización parcial, que se corresponde con el tipo I.

Permanencia:

La aplicación de la Renta Dignidad es permanente. Esto puede desprenderse de dos razonamientos. Por un lado, el programa está plasmado en una Ley, lo cual le

da estabilidad de largo plazo; no se agota al término de una gestión gubernamental, no está constreñida a una mera acción administrativa.

Pero, por otro lado, además, la propia Ley de la Renta Universal de Vejez, señala que es una “prestación vitalicia”.

La permanencia se corresponde plenamente con el tipo IV.

Acceso:

No hay condicionamiento alguno en el acceso al programa de la Renta Dignidad, ni de carácter político, ni organizativo ni socioeconómico.

El acceso se corresponde con el tipo IV.

Exigibilidad:

No se advierte la existencia de algún mecanismo particular de exigibilidad de este programa, aunque hay que señalar que la Constitución boliviana sí establece mecanismos generales de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos sociales. En el apartado denominado Exigibilidad jurisdiccional de derechos colectivos, en el artículo 135, la Constitución señala: “La Acción Popular procederá contra todo acto u omisión de las autoridades o de personas individuales o colectivas que violen o amenacen con violar derechos o intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y salubridad pública, el medio ambiente y otros de similar naturaleza reconocidos por esta Constitución”.

La exigibilidad se corresponde con el tipo I si consideramos sólo la ley, y con el tipo IV si tomamos en cuenta la Constitución.

Recursos:

La Ley de Renta Universal de Vejez sí establece con toda claridad garantías presupuestales, al señalar las fuentes de financiamiento de la Renta Dignidad:

- El 30% de todos los recursos percibidos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, de las Prefecturas, Municipios, Fondo Indígena y Tesoro General de la Nación.
- Los dividendos de las Empresas Públicas Capitalizadas en la proporción accionaria que corresponde a los bolivianos.

En cuanto a recursos, la Renta Dignidad se corresponde con el tipo IV totalmente.

Apropiación social y cultural:

Hay una notable apropiación social y cultural del programa. La renta Dignidad es el programa social más conocido y reconocido en Bolivia. Es considerado como una conquista fundamental del pueblo boliviano y presumido por el gobierno de ese país como uno de sus grandes logros.

La apropiación social y cultural se corresponde con el tipo IV.

Reconocimiento Jurídico:

La Renta Dignidad está plasmada en una Ley del Estado plurinacional boliviano, pero el derecho de las personas adultas mayores a una pensión está previsto también en la Constitución. Hay entonces un reconocimiento legislativo y constitucional. En el artículo 67 de la Constitución se dice:

(...)

II. El Estado proveerá una renta vitalicia de vejez, en el marco del sistema de seguridad social integral, de acuerdo con la ley. A su vez, existe una Ley denominada Ley de la renta Universal de Vejez (Renta Dignidad), que desarrolla el derecho a la Renta Dignidad.

El reconocimiento jurídico se corresponde con el tipo IV.

Participación social:

No se advierte la existencia de formas de participación social de los adultos mayores en alguna etapa del diseño, planeación o ejecución del programa.

En relación con la participación social, la Renta Dignidad se corresponde con el tipo I.

Sujeto colectivo de derecho:

Existe un sujeto social, forjado primero en las grandes luchas de adultos mayores, jubilados, pensionados y trabajadores bolivianos; y consolidado como titular colectivo de derechos sociales.

En este indicador la Renta Dignidad se corresponde con el tipo IV.

Sujeto público obligado:

La Ley sí establece la existencia de un sujeto público obligado: la entidad reguladora de pensiones, la cual “tendrá la responsabilidad de actualizar la Base de Datos y regulará y supervisará su correcta administración”.

Existe un sujeto público obligado con toda claridad, por eso se encuentra en el tipo IV.

Conclusión

De acuerdo con el análisis realizado podemos advertir que la Renta Dignidad boliviana se corresponde fundamentalmente con el tipo IV de derechos efectivos. Sólo un indicador se encuentra en el tipo I de ausencia de perspectiva de derechos.

Por lo anteriormente explicado podemos afirmar que la Renta Dignidad es un derecho efectivo, pues la ley formal se materializa en los hechos en una política social cuyas características obedecen a una perspectiva de derechos. La relación derecho social-política social es plena. Aquí encontramos, entonces, un derecho social construido desde la política social.

CONCLUSIONES

Conclusión principal:

Durante el ciclo progresista latinoamericano, entre 1999 y 2023, los derechos sociales han vivido una etapa de renacimiento. Dicha etapa se manifiesta en la reconstrucción de viejos derechos sociales, deconstruidos por el neoliberalismo, y en la construcción de nuevos derechos sociales. Esa reconstrucción y esta nueva construcción de derechos sociales se ha realizado fundamentalmente desde las políticas sociales. Para transformarse en derechos, estas políticas sociales han adquirido ciertas características; a saber: universalidad, permanencia, libre acceso, exigibilidad, participación, reconocimiento jurídico, garantía de recursos, apropiación social y cultural, sujeto colectivo de derechos, sujeto público obligado.

Sobre la construcción de los derechos sociales desde las políticas sociales durante el ciclo progresista:

- El constante arribo de fuerzas políticas y sociales de izquierda, centro izquierda o progresistas a los gobiernos de un amplio número de países de América Latina en el período que va de 1999 al año 2022 se ha acompañado del resurgimiento del discurso de los derechos sociales.
- En efecto, se han construido nuevos derechos sociales en la etapa referida, y esto ha sucedido en virtud de procesos sociales y políticos que han desembocado en políticas públicas jurídicamente obligatorias.
- Durante el ciclo progresista latinoamericano, entre 1999 y 2023, se fortaleció como tendencia una modalidad de la acción del Estado para entrelazar política pública y derechos: la construcción de derechos sociales desde las políticas sociales.

- En otras palabras, durante el llamado ciclo progresista latinoamericano, los derechos sociales se construyeron básicamente desde las políticas sociales.
- No se trata de cualquier tipo de política social en este caso. Hablamos de políticas sociales de cierto tipo, con determinadas características: universales en su cobertura, permanentes, sin condicionamientos para el acceso a sus beneficios, con algún tipo de mecanismos de exigibilidad, con presupuesto garantizado, con formas de participación social, con sujetos públicos obligados, jurídicamente obligatorias y con sujetos sociales de derechos que se apropian social y culturalmente de los bienes, recursos o servicios que implican.
- Lograr políticas sociales con estas características implica una tensión redistributiva que ponga límites a la lógica insaciable de acumulación y ganancia del capital. Y por lo tanto implica procesos de lucha social, transformaciones económicas y cambios políticos en la correlación de fuerzas.

Sobre los derechos:

- El sistema jurídico formal, es decir, el Derecho, está instituido para la conservación del orden, la obediencia de las normas y el uso de la fuerza coactiva para garantizar su cumplimiento. Tiende, por tanto, a rechazar el cambio social y, más aún, su propia transformación. Es refractario a los impulsos renovadores externos al sistema. Es proclive, en cambio, a la repetición y la tradición. El Derecho es emblema de orden y legitimidad de sistema totalizador de la ley y el deber. El Derecho es lo debido, lo autorizado. Es la guía de la conducta. Es también la fuerza y el castigo. El Derecho es el todo. Es un sistema superior y exterior. Está arriba y es impuesto. Impide la inestabilidad y el caos. Abarca con sus reglas todo lo social. Es el punto de referencia para determinar si una conducta es correcta o no. Y posee la

fuerza legítima para imponerse. La idea del Derecho alude por lo menos a cuatro conceptos: el orden, el sistema, la legitimidad y la fuerza.

- Los derechos, en cambio, aparecen en el imaginario social, en el discurso político y en el lenguaje de instituciones y organizaciones de la sociedad, de otra forma. Mientras el Derecho es exterior a personas y comunidades; los derechos pertenecen a personas y comunidades. El Derecho es del Estado; los derechos son de la sociedad. El Derecho se impone desde arriba; los derechos se conquistan desde abajo. Más aún: el Derecho es el poder y los derechos representan el contra-poder. El Derecho es la hegemonía y los derechos la contrahegemonía.
- El lenguaje de los derechos implica apropiación cultural y social de lo que las comunidades consideran que les debe pertenecer o, de plano, les pertenece. Cuando alguien dice “tengo derecho a” está diciendo “eso me pertenece”, “eso me corresponde”. El lenguaje categorial de los derechos representa una disputa que las personas sostienen entre sí, con el Estado o con el mercado.
- Los derechos son el poder que las personas tienen para obligar al Estado a poner en juego la fuerza coactiva de sus instituciones políticas para que se respete o entregue lo que les corresponde. En el lenguaje categorial colectivo los derechos sirven a la sociedad, a la gente, al individuo, a la colectividad. Los derechos tienen la función de obligar al Estado a garantizar algo, a cumplir algo, interviniendo o dejando de intervenir.
- Los derechos forman parte del Derecho, en efecto, están integrados al gran sistema de normas que deben ser cumplidas, ejecutadas u obedecidas forzosamente. El Derecho es el todo y los derechos son partes de una parte. Cuando hablamos de derechos nos referimos a los derechos subjetivos, es decir, al poder jurídico que corresponde a las personas y no al Estado. Es más, es el poder jurídico de las personas para reclamar, exigir, obligar al

Estado. Los derechos están dentro del Derecho, cierto, pero también frente al Derecho.

Sobre los derechos sociales:

- Los derechos sociales son derechos subjetivos con alto contenido material; su alcance es colectivo y no sólo individual; sirven para nivelar desigualdades y erradicar discriminaciones; reconocen las diferencias y la diversidad de la sociedad e impiden que sobre estas se generen más desigualdades sociales; implican obligaciones de hacer para el Estado; conllevan el otorgamiento de prestaciones positivas de carácter económico y cultural; pretenden lograr el bienestar general a través de la satisfacción del conjunto de las necesidades sociales y del desarrollo de las capacidades humanas; permiten la desmercantilización de ciertos bienes, servicios y actividades; y constituyen la base existencial para el ejercicio de los derechos civiles y políticos
- Los derechos sociales se inscriben en principio dentro de la emancipación política en tanto que su conquista comienza en el capitalismo; pero por su naturaleza ético-social progresiva, la plena satisfacción de su objetivo sólo tendrá lugar con la emancipación humana, horizonte hacia el que los derechos sociales pueden construir un puente histórico y moral. Así, los derechos sociales se encuentran en la frontera entre la emancipación política y la emancipación humana.
- Los derechos sociales son el poder jurídico que ostentan las clases y grupos subalternos, como sujetos colectivos, ejerciendo una ciudadanía social, para obligar al Estado a poner límites a la lógica insaciable del capital, desmercantilizando ciertos bienes y actividades, con el objeto de redistribuir los recursos tangibles e intangibles de una sociedad, a fin de igualar el acceso de las personas al umbral de dignidad humana; para redistribuir la riqueza y para disminuir, acortar o eliminar las brechas de desigualdad en el

acceso a los bienes y satisfactores de necesidades, derivadas de situaciones de explotación, vulnerabilidad, exclusión, discriminación u opresión.

Sobre la construcción de los derechos sociales:

- Los derechos sociales no son resultado solamente, ni principalmente, de un proceso legislativo o jurídico formal. Aún y cuando ese proceso constituye un momento de consolidación y reconocimiento de la titularidad colectiva de los derechos sociales, estos deben ser analizados como una construcción mucha más amplia y compleja. Advertimos la existencia de tres grandes procesos en dicha construcción: 1) el que denominamos ontológico, 2) el que llamamos social y 3) el que denominamos estructural. Estos tres procesos corresponden, respectivamente, a la conformación de un horizonte ético en torno al cual se legitima la necesidad y existencia de los derechos sociales; al fenómeno propiamente social de conquista de los derechos desde abajo, desde la sociedad; y a la consolidación de los derechos desde el poder político, desde arriba.
- El umbral de dignidad humana es una construcción social y cultural constituida por todos los bienes, tangibles o intangibles, que una sociedad en determinadas circunstancias históricas considera adecuados para acceder a un estatus de bienestar integral, es decir, espiritual y material. Es una línea que dibuja las aspiraciones colectivas expresadas en las luchas sociales y aceptadas socialmente como legítimas y propias de todo ser humano. Refleja un acuerdo social, codificado de maneras diversas, sobre todo aquello con lo que cada persona humana debe contar para satisfacer el conjunto de sus necesidades y desarrollar sus potencialidades. El umbral de dignidad humana es un horizonte de bienestar intrínsecamente universal, -pues incluye a todas las personas-, en torno al cual se va organizando progresivamente la lucha por los derechos sociales.

- El ejercicio real de los derechos sociales, es decir, la existencia de derechos efectivos, derechos que no están sólo en el papel, sino que son conquistados de verdad, disfrutados en la vida cotidiana por los sujetos colectivos de derechos, supone un proceso de apropiación social y cultural; un proceso que lleva a éstos a la convicción de que un bien, tangible o intangible, es suyo, les pertenece.
- El término derechos es una categoría social que se ubica en un plano que va más allá de lo jurídico. La construcción de los derechos es aquí una construcción social, que es previa y posterior al proceso propiamente jurídico. Esto quiere decir que la apropiación social y cultural de un bien, tangible o intangible, acompaña al sujeto social en su transformación en sujeto colectivo de derechos. La construcción de los derechos sociales, entendida como proceso social complejo implica una apropiación social y cultural que se instala en las prácticas cotidianas. El elemento determinante es la convicción colectiva de que algo, -un bien, un recurso, un servicio, una política pública, un beneficio, una actividad-, le pertenece a esa colectividad. Esa convicción da pie a la voluntad, a la decisión, a la acción y/o a la reiteración de ciertas prácticas por parte de determinados sujetos sociales. Así, mucho antes de formalizarse en leyes, decretos o sentencias, antes de ser reconocidos por las autoridades administrativas, legislativas o judiciales; las clases y grupos subalternos visualizan el acceso al trabajo, la educación o la tierra, pues los consideran “sus derechos”. En su imaginario colectivo no aparece la complejidad formal de los actos jurídicos como condición sine qua non para considerarlos como sus derechos; en su imaginario, ya son sus derechos.
- Los derechos sociales son conquistados, a partir de la lucha social y política de las clases y grupos subalternos, que se presentan en el escenario social

como clases, como coaliciones de clases o de fracciones de clases, o como grupos sociales que viven en situaciones de desventaja, opresión, exclusión, marginación, discriminación, vulnerabilidad o desigualdad, más allá de la estructura de clases. A partir de su realidad específica subalterna luchan contra sus condiciones de desigualdad hasta tomar la forma de sujetos sociales que devienen sujetos colectivos de derechos.

- La lucha de las clases y grupos subalternos conduce a su conformación en sujetos sociales, y éstos se transforman en sujetos colectivos de derechos al conquistar el reconocimiento jurídico de sus pretensiones, el ejercicio de estas y su propio reconocimiento como titulares de un poder que puede obligar al Estado a cumplirlas. Si bien la lucha de la clase obrera ha sido clave en la conquista de los derechos laborales y de seguridad social, también lo ha sido la lucha del campesinado indígena para conquistar el derecho a la tierra, la lucha de la burocracia ha sido importante en la conquista de la seguridad social, la lucha de las mujeres en el alcance de derechos de igualdad de género; y algunas alianzas pluriclasistas, que incluyen a la burguesía liberal, el estudiantado y el magisterio han sido determinantes en la materialización del derecho a la educación. Diversas clases explotadas u oprimidas, fracciones de estas en combinaciones diversas, coaliciones con fracciones de la burguesía y otras capas intermedias, se presentan como tales o constituyendo alianzas, permanentes o coyunturales, para constituir sujetos sociales, que en la lucha y conquista de sus derechos se convierten en sujetos sociales de derechos. En algunos casos los sujetos se constituyen a partir de la clase, por ejemplo, la clase obrera o el campesinado, y en otros casos a partir de diversas fracciones de clase que se identifican a partir de otras condiciones de desventaja, desigualdad, opresión, exclusión, discriminación o necesidad.

- Hay otras relaciones de supra/subalternidad, que no obedecen directamente a la contradicción de clase en el espacio de la producción. Por ejemplo, las contradicciones centro/periferia; Estado-nacional/minoría étnica; blancos/negros; mestizos/indios; ciudad/campo; hombres/mujeres; heterosexuales/homosexuales; etc. Sobre este conjunto de contradicciones se ha instalado también la lucha por los derechos sociales en diferentes épocas y espacios. Pero particularmente en el siglo XXI, han cobrado fuerza las luchas por los derechos sociales de comunidades indígenas, adultos mayores, personas con discapacidad, personas LGTBTTTI, infancia y mujeres. Existe entonces una amplia variedad de grupos subalternos, cuya cohesión, identidad como fuerza social y agrupación como sujetos sociales y de derechos, se deriva de su naturaleza de grupos oprimidos, excluidos, marginados, discriminados, en situación de desventaja o desigualdad, por razones de etnia, nacionalidad, género, edad, ubicación territorial, migración, salud, discapacidad, orientación sexual, vulnerabilidad, riesgo social o alguna otra. Por eso, nos parece que el concepto más completo y adecuado es el de clases y grupos sociales subalternos.
- Los derechos sociales son resultado de las luchas de un universo muy amplio de clases y grupos subalternos, que se organizan de muy variadas formas, dan batallas parciales, realizan alianzas, conforman coaliciones, conquistan espacios estatales y construyen procesos hegemónicos y contrahegemónicos, para erradicar o aminorar su situación de desigualdad o desventaja social. Estas clases y grupos subalternos luchan por los derechos sociales y los conquistan en beneficio del conjunto de la sociedad.
- Los derechos no son naturales. No son preexistentes a la organización social y política de la humanidad. No están dados de una vez y para siempre. No son los mismos en todas las épocas. No son de origen divino. No son creados por la naturaleza. Los derechos son una construcción social. Se relacionan con una etapa de la historia de la humanidad. Y aún dentro de esa etapa

cambian en el tiempo y el espacio. Los derechos, cualesquiera que sean estos, individuales o colectivos, civiles, políticos o sociales, humanos o positivos, son producto de las luchas que las sociedades o diversas clases y grupos han librado para conquistarlos.

- No hay derechos sociales sin lucha social y política de las clases y grupos subalternos. Este dato precede a toda reforma social. No hay concesión espontánea de las clases dominantes, cuya lógica es la de la acumulación infinita e insaciable. Es necesario que aparezca en el horizonte una fuerza irresistible que obligue a modificar el formato normativo que regula la distribución de la riqueza. Incluso cuando el Estado se adelanta a reconocer derechos sociales lo hace como consecuencia de luchas anteriores, para evitar conflictos futuros o preventivamente frente a las transformaciones que ocurren en otros lugares.
- Para que se reconozcan los derechos sociales es necesario que irrumpen en el escenario político los desiguales, es decir, las clases y grupos subalternos, o sea, los explotados, oprimidos, excluidos, marginados, discriminados; aquellos que viven en una situación de desventaja en la distribución de los bienes, tangibles o intangibles, por razones de clase, género, etnia, nacionalidad, discapacidad, edad, riesgo social o alguna otra. Su lucha es imprescindible para romper el esquema del reparto de la riqueza y el poder e imponer un nuevo pacto distributivo, que se exprese jurídica y socialmente en la forma de derechos sociales. Los derechos sociales implican una modificación en el acceso y control de los recursos de una sociedad (renta, presupuesto, riquezas naturales, etc.), y/o en la relación de supra/subalternidad entre clases o grupos (empresarios/obreros, blancos/negros, nacionales/migrantes, hombres/mujeres, mestizos/indígenas, autoridades/estudiantes). No pueden ser reconocidos sin una lucha que obligue a un nuevo pacto en las relaciones de distribución de la economía y del poder.

- La naturaleza del funcionamiento del capitalismo hace imposible que por su propia lógica este busque satisfacer las necesidades sociales que vayan más allá de la frontera de la simple sobrevivencia del trabajador, pues hacerlo afectaría la acumulación de ganancia y colocaría al capitalista que lo hiciese en desventaja frente a los otros capitalistas. Luego entonces, es necesario el concurso de una poderosa fuerza, la lucha social y política de las clases y grupos subalternos, que recorra hacia arriba los límites de la satisfacción de necesidades del trabajador, obligando al capital a disminuir su margen de ganancia. Esto sólo es posible a través de una irresistible lucha que obligue al conjunto de los capitalistas a través de normas generales de cumplimiento obligatorio, es decir, a través de derechos sociales. Esto explica porque no hay bienestar a partir del puro voluntarismo. Es imprescindible el concurso de la fuerza que representa la acción, el movimiento, la lucha social. Frente al poder del capital, que somete al trabajador al simple consumo de lo necesario para sobrevivir y reproducir su fuerza de trabajo, se levanta el poder de la lucha social. Es la gente frente al dinero. El poder de la mayoría social frente al poder de la minoría enriquecida. La fuerza material y política de la lucha social contra la fuerza material y política del capital. Los derechos sociales son el resultado inmediato de esta lucha, constituyen el avance, el progreso, la conquista de las clases y grupos subalternos aún en el capitalismo. La lucha social es la fuerza material que permite arrebatar al capital una parte de sus ganancias para redistribuirlas socialmente; es la fuerza que obliga al Estado a institucionalizar, legitimar, la aportación forzosa del capital al bienestar social; es la fuerza que obliga al Estado a orientar los recursos saqueados por la corrupción de las élites locales o el colonialismo de las élites mundiales hacia el bienestar de la población. Es la fuerza que obliga a retribuirle a cada persona una remuneración, directa o indirecta, que va más allá de la satisfacción de lo indispensable para su sola sobrevivencia.

- Los clase y grupos subalternos se autoconstituyen en sujetos en el movimiento mismo de la lucha colectiva, en la negación del opresor y en la afirmación propia. Los sujetos sociales surgen de la lucha colectiva, del conflicto, de la confrontación con el adversario y de la resistencia. Es en la lucha y en el plano colectivo donde se forjan los sujetos sociales de las clases y los grupos subalternos, donde toman conciencia de su realidad y de su poder.
- Un sujeto social se convierte en sujeto colectivo de derechos cuando logra convertir el objeto de su lucha en un beneficio permanente garantizado jurídicamente en tanto que se encuentra en la ley y dicho sujeto es titular de un poder para hacerlo cumplir.
- En el marco de la autonomía relativa del Estado, las clases subalternas latinoamericanas luchan por lograr el control e incluso la propiedad del propio Estado capitalista sobre ramas fundamentales de la economía, los recursos naturales y los servicios estratégicos, en una lógica de desarrollo nacional anticolonial; y para lograr que el Estado ejerza una función redistributiva, ampliando progresivamente el gasto social a costa de los límites que imponga a la acumulación insaciable de fortunas, a través de instrumentos fiscales y del combate a la corrupción y los privilegios de castas y élites económicas y políticas.
- Con su lucha, las clases subalternas le imponen al Estado obligaciones, en el marco de la naturaleza bilateral del Derecho, para que reconozca las implicaciones presupuestales, institucionales y políticas de los derechos sociales. El ejercicio de los derechos sociales implica el cumplimiento de obligaciones del Estado. Con su lucha, las clases subalternas logran poner en funcionamiento la maquina coactiva del Estado a su favor, para obligarlo a expropiar latifundios, a elevar la tasa salarial mínima, a ampliar el universo

de las prestaciones sociales públicas, así como las transferencias, subsidios e inversiones en infraestructura que las favorecen.

- La hegemonía es la capacidad de la clase o grupo dirigente de convertir su concepción económico social en un sentido común aceptado por las clases y grupos subalternos. Implica también la conformación de grandes constelaciones de clases y grupos sociales que permiten a la clase o grupo dirigente incorporar parcialmente los intereses de las otras clases o grupos, para lograr aceptación, consenso y fortalecimiento de su proyecto. Las clases subalternas se han incorporado a diversas coaliciones hegemónicas, de forma subordinada o dirigente, a través del discurso ideológico de los derechos sociales y de las conquistas materiales que le dan contenido a dicho discurso.
- La construcción de los derechos sociales pasa necesariamente por un cambio político, es decir, por una modificación en la correlación de fuerzas que coloca a las clases y grupos subalternos en condiciones de influir en las decisiones que toman las instituciones del Estado en relación con la cuestión social. Las formas y alcances que puede tomar dicho cambio son muy diversas, desde una revolución hasta un viraje en las políticas de gobierno, pasando por una revuelta, rebelión, transición democrática, cambio de régimen, cambio de partido en el gobierno, cambio de gobierno, cambio en la composición del parlamento, cambio en el poder judicial, cambio en la relación autoridades-sociedad, cambio en la participación de los actores de la sociedad civil e incluso cambio en la situación internacional. Independientemente de la forma y el alcance que asuma, el cambio político al que nos referimos expresa una variación en la relación de fuerzas a partir de la irrupción de las clases y grupos subalternos en el escenario de toma de decisiones. Este cambio tiene como consecuencia el reconocimiento y/o el cumplimiento de derechos sociales asumidos o reclamados con anticipación por las masas populares.

- La conquista de derechos sociales efectivos implica necesariamente una reforma económica. Arribar a un umbral de dignidad humana que permita impulsar el desarrollo del potencial de las capacidades de todas las personas, requiere forzosamente de una distribución distinta de la riqueza.
- En el caso de América Latina, la reforma económica implica una desconexión con las potencias colonialistas -a través de nacionalizaciones, cancelaciones de deuda externa, alza de aranceles, subsidios a empresas nacionales, elevación de los precios de sus materias primas, etc.-, que suspenda la transferencia de riqueza hacia aquellas.
- En el marco de la bilateralidad jurídica, los derechos ciudadanos implican obligaciones de hacer o no hacer para el Estado. Por ejemplo, en el caso de los derechos civiles predominan las obligaciones de no hacer para el Estado. En cambio, en el caso de los derechos sociales predominan las obligaciones de hacer para el Estado. Los derechos sociales se cumplen, se ejercen, se concretan, en tanto el Estado hace, actúa, interviene. La acción, la intervención del Estado para la realización de los derechos sociales demanda un nexo institucional operativo, un cómo, un medio, un vehículo formal por el que transite su elevado contenido material. Ese nexo institucional está constituido principalmente por políticas públicas, y entre ellas, particularmente, por las políticas sociales. Ellas le dan cuerpo, expresión, concreción, a los derechos sociales. En otras palabras, debido a su alto contenido material, y a su naturaleza colectiva, los derechos sociales se hacen realidad a través de políticas sociales.
- Sin embargo, no cualquier política pública da contenido a un derecho. No todas tienen una perspectiva de derechos. Muchas son contrarias o ajenas a la práctica de los derechos. Hay políticas sociales que son ajenas a los derechos por su estrecha dimensión, aunque temáticamente pretendan

abordar la concreción de ciertos derechos sociales específicos, pues carecen de la universalidad y de otros atributos propios de los derechos. Y hay políticas sociales que son contrarias a una perspectiva de derechos porque lejos de dar poder jurídico al ciudadano lo despojan del mismo.

- Hemos dicho que sistema jurídico formal, es decir, el Derecho, está instituido para la conservación del orden, la obediencia de las normas y el uso de la fuerza coercitiva para garantizar su cumplimiento. Tiende, por tanto, a rechazar el cambio social y, más aún, su propia transformación. El Derecho tiende al conservadurismo y al mantenimiento del orden social dominante. El reconocimiento formal de los derechos sociales que realiza el sistema jurídico constituye, por ello, un momento extraordinario de apertura. Y es posible sólo a partir de un cambio tal en la correlación de fuerzas que se obliga al sistema a abrirse. Es la lucha social y política de las clases y grupos subalternos la que con el impulso que viene desde abajo, abre al sistema o, incluso, -si el despliegue de la nueva correlación es muy amplio-, construye un nuevo sistema.
- La formalidad de un derecho no basta para que este tenga existencia real. Y a contrario sensu, como lo vimos en el análisis de los procesos de apropiación social y cultural de los mismos, muchas veces el reconocimiento formal de los derechos sociales realmente efectivos está precedido por complejos procesos de apropiación, lucha, transgresión, paralelismo jurídico, regularización, políticas públicas y otros, que contrastan, cuestionan, fracturan el orden tradicional para finalmente transformarlo. Estos procesos son los que dan vida a los derechos sociales y permiten su posterior reconocimiento formal muchas veces.
- Sin embargo, el reconocimiento formal de los derechos sociales por las instituciones del sistema jurídico, constituye un momento fundacional que servirá a las clases y grupos subalternos cuando la correlación les sea

desfavorable, toda vez que la obligación del Estado para actuar en favor del acceso igualitario al bienestar social quedará plasmada de manera relativamente permanente en los ordenamientos legales aceptados universalmente como válidos.

Sobre la construcción de los primeros derechos sociales en el período nacional-popular:

- La construcción de los primeros derechos sociales en América Latina se inscribe dentro del fenómeno denominado nacional-popular. Dicha construcción pasa por dos procesos importantes: por un lado, las afectaciones a los latifundios para entregar tierra a las comunidades indígenas campesinas, a fin de que la exploten colectivamente y, por otro lado, las nacionalizaciones de ramas económicas estratégicas, especialmente vinculadas con riquezas naturales, con el objeto de obtener recursos necesarios para financiar políticas sociales y cumplir con los derechos.
- Por eso, la lucha por los derechos sociales en América Latina adquiere una composición popular, integrada por campesinos, indígenas, obreros, desempleados, artesanos, entre otros grupos y clases subalternas; y un discurso nacionalista anticolonial, orientado a la defensa o recuperación de riquezas naturales que hagan posible la materialización de los derechos. En esta región se consideran al Derecho Agrario y al Derecho Económico como parte del Derecho Social.
- El inicio de la construcción de los derechos sociales en América Latina contempla de manera distintiva, el derecho a la tierra y el derecho al disfrute de los recursos naturales, además del derecho al trabajo y del derecho a la educación, entre otros derechos, en el marco de una construcción político-ideológica nacional-popular.

- Las luchas sociales de principios del siglo XX en América Latina tuvieron una composición muy diversa. Participaron en estas, campesinos, obreros, mineros, indígenas, afrodescendientes, desempleados, migrantes, artesanos, maestros y estudiantes, pero se consolidaron fundamentalmente dos grandes identidades como sujetos sociales de derechos: obreros y campesinos. Algunas luchas, como las indígenas, quedaron subsumidas en la identidad campesina, y no aparecieron claramente con su propia identidad y agenda de derechos sino hasta finales del siglo XX, en el marco de la conmemoración de los 500 años de la guerra de conquista. Otras, como las de los estudiantes universitarios, aparecieron en Argentina y, en menor medida, en México.
- Este cambio ocurre de manera desigual, con distintos niveles de profundidad en América Latina. Pero en los tres países que utilizamos aquí para la comprobación de nuestras hipótesis, tanto en México, como en Argentina y Bolivia, se vive el fenómeno nacional-popular de forma intensa durante ciertos momentos climáticos, y es en esos momentos de fuerte movilización de las masas populares cuando se presenta el reconocimiento más amplio y contundente de los primeros derechos sociales. Ese cambio político se alcanza a través de la Revolución Mexicana y el Cardenismo en México; del Peronismo en Argentina y de la Revolución de 1952 en Bolivia, encabezada por el Movimiento Nacional Revolucionario.
- A diferencia del proceso europeo de conformación del Estado de bienestar, centrado casi exclusivamente en los derechos de los trabajadores asalariados, en América Latina los derechos sociales van a abordar una agenda más amplia, derivada de la realidad heterogénea propia de la región y de la historia latinoamericana, teniendo como ejes fundamentales iniciales: a) el problema de la explotación colectiva de la tierra; b) el rescate de los recursos naturales para provecho de la nación; c) el acceso gratuito a la

educación pública; y d) los derechos de los trabajadores. A estos se agregarán los sistemas de seguridad social vinculados al trabajo y los servicios públicos de salud, posteriormente.

- En México tendrá el peso principal la agenda de los derechos agrarios en la etapa nacional popular, y a medida que se da el proceso de urbanización irá tomando fuerza la agenda laboral. En Argentina, en sentido diverso, la agenda principal será desde un principio la agenda obrera. Y en Bolivia, a semejanza de México, pero con una más larga duración, será la agenda campesina indígena. A diferencia de Europa, el tema de la tierra en América Latina no se centra en la propiedad individual. El vínculo colectivo con la tierra es muy poderoso. Aquí es un tema social, por lo tanto, un derecho social. Además, la lucha por la tierra se relaciona también con la llamada desconexión, pues varios de los grandes latifundistas son personas con nacionalidad de alguna potencia extranjera.
- El Congreso Constituyente de 1917, derivado de la Revolución Mexicana, dio a luz una nueva era del constitucionalismo, la de los derechos sociales. Hasta antes de ese momento, las doctrinas jurídicas rechazaban tajantemente la incorporación de derechos colectivos a la Constitución. Para los juristas, una Constitución sólo podía tener dos partes: la parte orgánica, dedicada a establecer las instituciones del Estado y la parte dogmática, destinada a instituir los derechos individuales. La incorporación de derechos sociales en la Constitución de 1917 es un hito mundial. Es la primera en todo el planeta en reconocerlos. No es obra de juristas doctos ni legisladores profesionales, sino de representantes de un pueblo en plena efervescencia revolucionaria. Pero hay algo más que subrayar: el reconocimiento constitucional de los derechos sociales surge en el Sur, no se origina en Europa, en la metrópoli, en el Norte, sino en el Sur, en América Latina, en la periferia. La Constitución de 1917 simboliza el nacimiento del constitucionalismo social en México, en

América Latina y en el mundo entero. (Después vendrán otras, como la argentina de 1949 y la boliviana de 1962).

- Asimismo, el reconocimiento de derechos constitucionales, los derechos sociales, no es un acto que proviene de la esfera gubernamental, no es una decisión de las élites políticas, no se desprende de los órganos tradicionales del Estado. Es una conquista que viene de abajo, es una construcción de las clases subalternas, del campesinado insurgente principalmente. Cuando en la Constitución de 1917 se plasma el derecho colectivo a la tierra y la potestad estatal para la afectación de latifundios, ya varios dirigentes revolucionarios habían comenzado el reparto de tierras y otros habían desplegado la construcción masiva de escuelas públicas primarias. En el imaginario social ya estaban el reparto agrario y la restitución de las tierras para las comunidades aún antes de la Constitución de 1917. Antes de que la explotación colectiva de la tierra fuera reconocida como un derecho, para los campesinos mexicanos ya era un derecho, ya lo consideraban un derecho. Ya se había dado el proceso de apropiación social y cultural.

Sobre la deconstrucción de los derechos sociales en el período neoliberal:

- El neoliberalismo es mucho más que una política económica basada en las privatizaciones de las empresas del Estado. Entraña un reacomodo profundo en la relación economía-Estado-sociedad y, en consecuencia, una ruptura ideológica y cultural. Es una renovada y poderosa irrupción del capital en la sociedad, un ajuste que busca revertir los progresos redistributivos de más de medio siglo. Y por lo tanto, una visión global distinta de la vida social. El Estado sigue interviniendo en la economía, pero no para procurar la redistribución de la riqueza, sino para concentrarla. En el neoliberalismo, los grandes consorcios transnacionales se convierten en el bien común que debe cuidar la sociedad. El bienestar deja de ser resultado de la acción institucional del Estado y se convierte en una responsabilidad individual. Por todo esto, el

neoliberalismo cuestiona frontalmente la existencia y la idea misma de los derechos sociales. Es, entre otras cosas, una hegemonía que legitima la desigualdad y la ausencia de derechos sociales. Para el neoliberalismo, el bienestar es una responsabilidad individual, no una obligación pública. Esto implica una implacable deconstrucción social, ideológica y jurídica de los derechos sociales. En el neoliberalismo, los derechos sociales, en tanto constituyen límites a la acumulación insaciable de capital, son vistos como obstáculo al progreso.

- Lo anterior no quiere decir que desaparezca la acción social del Estado. En el neoliberalismo, las políticas sociales siguen existiendo, pero no como obligación jurídica del Estado, sino como voluntad de los gobiernos. La racionalidad de los derechos es desplazada por la racionalidad de los programas. El gobierno pone y quita programas a discreción. La política social está en sus manos. Nada lo obliga. El neoliberalismo disocia programas y derechos. Las políticas de Estado son sustituidas por las políticas de gobierno. El acceso a la educación, a la salud o a la alimentación son resultado del éxito de los individuos para aprovechar las oportunidades que les brinda el mercado. Sólo en los casos de grupos vulnerables, es necesaria la acción humanitaria del gobierno, no la fuerza jurídica de un sujeto colectivo.
- En el neoliberalismo también hay un cambio social que involucra a clases y grupos subalternos. Esto se manifiesta en la constelación de relaciones y alianzas que logra tejer el nuevo sistema hegemónico, para instrumentalizar a algunos movimientos y grupos. El neoliberalismo tolera y hasta busca integrar a los movimientos mientras estos se mantengan en el margen de lo cultural y no se involucren en la cuestión económica-social. Los movimientos son aceptados si sus reivindicaciones se asimilan a la lógica de los derechos individuales y combatidos cuando se instalan en la exigencia de los derechos sociales. Son aceptados si sus reivindicaciones como gays, negros, mujeres,

migrantes, ambientalistas, etc., pueden ser asimiladas por el llamado libre mercado; y son combatidos cuando cuestionan el modelo económico neoliberal. Son integrados en lo individual pero rechazados colectivamente. Son aceptados si exigen sólo reconocimiento, pero rechazados cuando plantean transformaciones para la redistribución de la riqueza. En el neoliberalismo se busca reducir la diversidad cultural, la cuestión étnica y la diferencia de género a dimensiones exclusivamente individuales, para excluir las dimensiones colectivas, trasladando al terreno de los derechos individuales las luchas y expresiones que comenzaron en el ámbito de los derechos sociales. De esta forma, se restringe la responsabilidad social del Estado y el componente material de los derechos. Por eso, el sistema neoliberal trata de instrumentalizar a varios movimientos, para encuadrarlos en la sola lógica del reconocimiento identitario, sin implicaciones distributivas.

- El neoliberalismo entraña un conjunto de transformaciones sociales, nuevas coaliciones y alianzas económicas, el desplazamiento del capital productivo por el capital financiero y la conformación de otra hegemonía. Supone también, en consecuencia, un cambio político. El abierto impulso de sus reformas estructurales implicó una composición diferente en los órganos del Estado. Políticos tradicionales, liderazgos carismáticos populistas, estructuras clientelares, regímenes corporativos fueron cediendo su espacio a los llamados tecnócratas, quienes fueron ocupando las instancias de decisión de política económica y política financiera rápidamente. Por regla general, se trataba de economistas graduados en universidades de Estados Unidos o Europa. Estos se fueron acomodando en gobiernos militares primero y en los llamados gobiernos democráticos después.
- Se trata de un proceso de cambio político inducido desde el exterior, primero a través del uso de la fuerza y más tarde por medio de su inserción en la transición o retorno a la democracia. Son tres momentos de enorme presión desde las metrópolis sobre las naciones latinoamericanas. El apoyo al uso

de la fuerza, la presión de los países más ricos y poderosos y el alza de los intereses de la deuda, junto con el condicionamiento de nuevos créditos para su refinanciamiento, generaron un marco internacional para inducir la toma de decisiones y medidas orientadas a sustituir los modelos desarrollistas o nacionalistas por las políticas económicas neoliberales. El neoliberalismo no llegó por la vía del consenso soberano o como creación regional propia. Fue impuesto desde fuera.

- La transición al neoliberalismo también trajo consigo un cambio en la política social de los países latinoamericanos. Para el nuevo paradigma, la pobreza no era resultado de un sistema económico ni de determinadas políticas económicas, sino de la falta de capacidades de cada individuo para aprovechar las oportunidades que brinda el mercado. Para los neoliberales no había explotación o injusticia, la pobreza era resultado de la deficiente inserción del individuo en los mercados. El Estado ya no era el responsable central del bienestar de las personas, esa responsabilidad recaía ahora principalmente en las propias personas. La política social redujo su campo de acción al tema de la extrema pobreza. El trabajo de las instituciones del Estado consistía entonces en habilitar sólo a los extremadamente pobres para poder incorporarlos al juego del mercado; ya no se trataba de lograr el bienestar para el conjunto de la población. Ya no tenía sentido hablar de derechos sociales universales.
- En todo caso, la globalización económica neoliberal apuntaló un proceso que condujo al Estado a priorizar su actividad en torno a la gestión favorable para las empresas hacia los mercados, a través de privatizaciones y desregulaciones, y en detrimento de la cuestión social. Ya no se buscaba redistribuir, sino concentrar. Con el nuevo paradigma, las políticas sociales sufrieron un cambio regresivo, debían limitarse ahora a la gestión de los problemas sociales que afectaban a la estabilidad y, por lo tanto, al funcionamiento regular de los mercados.

- Así, política social en la época neoliberal se expresa en las siguientes características concretas: a) Transferencias económicas que pierden cobertura universal y se focalizan hacia pequeños grupos sociales en extrema pobreza; b) Transferencias de recursos públicos a beneficiarios, pero condicionadas a que contraten servicios privados (becas para ingresar a universidades privadas); c) Servicios sociales que se privatizan (como el servicio de agua); Servicios que siguen siendo públicos, pero pierden su carácter gratuito (como la salud con los mecanismos de co-pago); d) Servicios públicos que se segmentan para mantener gratuidad en un nivel (educación básica) y cobrarse en otro (educación superior); e) Servicios públicos subrogados a particulares (estancias infantiles); f) Servicios privados que se contratan con recursos públicos (seguros de gastos médicos mayores con cargo al erario); g) Servicios públicos que desaparecen (tiendas de abasto popular a bajo precio); h) Subsidios al consumo popular que desaparecen, se reducen o se trasladan a las empresas privadas (transporte público concesionado).

- En el caso específico formal de los derechos sociales tenemos los siguientes cambios:
 - * Derechos derogados (por ejemplo, las pensiones dinámicas).
 - * Derechos segmentados (se garantiza la gratuidad de la educación básica solamente).
 - * Derechos distorsionados (como el derecho a la tierra, cuya protección disminuye).
 - * Derechos mediatizados (como el derecho al trabajo, negado en las leyes secundarias).
 - * Derechos enunciativos o declarativos (que se quedan como principios abstractos generales: derecho a un medio ambiente sano, a la familia, a la alimentación).

- El conjunto de medidas económicas, sociales, políticas, institucionales y jurídicas neoliberales que fueron aplicadas en los países latinoamericanos destruyeron la incipiente capacidad económica de estos para cumplir con las exigencias derivadas de las necesidades sociales de la población. Y, en consecuencia, llevaron a los Estados de la región a deconstruir una amplia variedad de derechos sociales.

Sobre la reconstrucción y construcción de nuevos derechos sociales durante el ciclo progresista:

- Casi al comenzar el siglo XXI, en América Latina comenzó a vivirse un cambio político. Dicho cambio político tuvo su mayor manifestación en los triunfos electorales obtenidos por fuerzas políticas identificadas como de izquierda, centro-izquierda, antimperialistas, anticolonialistas, socialistas, liberales radicales, o progresistas en general, en varios países de la región. No era la primera vez que triunfaban la izquierda o fuerzas progresistas en América Latina. El aspecto nuevo, que caracteriza el cambio del que hablamos, y permite identificarlo como un ciclo, es el conjunto numeroso de victorias consecutivas que ocurren durante el mismo período.
- Una de sus consecuencias más relevantes fue el renacimiento de las políticas sociales acompañadas del discurso de los derechos.
- El ciclo progresista expresa una suerte de efecto péndulo. Pasamos de una etapa de construcción de derechos sociales (período nacional-popular) a una etapa de deconstrucción de derechos sociales (período neoliberal) para retornar nuevamente a una etapa de construcción de derechos sociales (ciclo progresista). Sin embargo, el ciclo progresista no es simplemente una reconstrucción de los derechos conquistados en la etapa nacional-popular y desmantelados en el neoliberalismo. El ciclo progresista condensa tanto una

reconstrucción como una nueva construcción. Asistimos a un rescate y defensa de viejos derechos sociales, pero también hay nuevos derechos.

- En el terreno de la reconstrucción hay una recuperación de los sistemas de salud y educación públicos. También, de las políticas laborales y salariales en favor de la clase trabajadora. Además, vuelve a estar en la agenda el derecho a la tierra. Y nuevamente todas estas luchas y las que emergen con nuevos contenidos, se vinculan con las batallas por el dominio de la nación sobre los recursos naturales, especialmente los hidrocarburos.
- Pero se advierte la irrupción de derechos sociales de nuevo tipo. Entre los temas que aparecen en esta etapa se encuentran: pensiones ciudadanas de adultos mayores, protección social, educación superior, igualdad de género, diversidad étnica, pueblos indígenas, diversidad sexual, discapacidad, vivienda y hábitat social, derechos de la naturaleza y participación social. Hay varias razones y motivaciones que inciden en la construcción de los nuevos derechos. Entre ellas deben contemplarse principalmente cuatro: 1) la pulverización del mundo del trabajo durante el neoliberalismo; 2) la diversificación y emergencia de nuevos sujetos sociales 3) el reconocimiento de otros ejes estructurantes de la desigualdad distintos a la clase social; y 4) el fortalecimiento de la cultura de las libertades democráticas en la sociedad.
- La lucha de los nuevos sujetos sociales va a obligar al reconocimiento público y político de la existencia de otros factores que fomentan las desigualdades más allá de las estructuras formales de las clases sociales, como la cultura del privilegio, el racismo, la corrupción o el patriarcado.
- El neoliberalismo dio lugar a un conjunto de efectos destructores en todas las dimensiones sociales. Exacerbó las contradicciones propias del capitalismo. Polarizó a la sociedad, alejando la distancia entre los más pobres y los más ricos. Aumentó el volumen proporcional de la población empobrecida.

Despojó a amplios sectores populares y medios de los ingresos y de la posición social que ya habían conquistado. Cerró los canales tradicionales de movilidad social. Fracturó el tejido social, e incluso el institucional. El neoliberalismo provocó así un altísimo costo social y, en consecuencia, un fuerte descontento. Creó, por así decirlo, sus propios anticuerpos. Generó un daño social y material objetivo en amplios sectores de la sociedad y, por lo tanto, un malestar masivo que estalló primero en la forma de luchas sociales reivindicativas inmediatas y que terminó por elevarse, después, a disputas por la conducción política de las naciones en América Latina.

- Observamos un proceso que pasa de la lucha social -de resistencia contra el neoliberalismo- a la lucha política por la conquista del gobierno -para la aplicación de un programa alternativo con fuerte acento en la cuestión social. Las victorias político-electorales de las fuerzas progresistas y de izquierda a principios del siglo XXI están precedidas por luchas sociales que trascienden su esfera reivindicativa y se elevan a la lucha por el poder político.
- La construcción de nuevos derechos sociales implica una redistribución de la riqueza que en América Latina pasa otra vez por una modificación de las relaciones periferia-metrópoli, o sea, una nueva desconexión, una modificación que permita a los países disponer de un conjunto amplio de recursos, recuperando los que son transferidos hacia los centros del capitalismo mundial. Esta desconexión ocurre para dar paso a la construcción de los primeros derechos sociales desde las primeras décadas del siglo XX y hasta los años 70 del mismo y se interrumpe con la llegada del neoliberalismo en los 80 que, entre otras cosas, constituye un poderoso proceso de reconexión entre la periferia y la metrópoli para restaurar los viejos cauces de transferencia de riqueza. El ciclo progresista latinoamericano abre una nueva etapa de desconexión. El relanzamiento de la reconstrucción de antiguos derechos sociales y de la construcción de nuevos derechos, implicará la conquista de márgenes de autonomía y

soberanía para los países latinoamericanos, que les permitirá contar con los recursos necesarios para financiar o materializar los nuevos derechos sociales.

- El elemento más importante en las nuevas políticas sociales latinoamericanas lo constituye el vínculo programas sociales-derechos sociales. Pasamos de la pulverización en una multiplicidad de programas efímeros, característica de la época neoliberal, a la emergencia de políticas sociales con perspectiva de derechos durante el ciclo progresista. Es un salto cualitativo. Muchas de las nuevas políticas se expresan directamente a través de decretos administrativos, otras comienzan como programas pero se convierten en leyes a lo largo del proceso político, y algunas más se plasman directamente en leyes aprobadas por los órganos legislativos. En todo caso, en el ciclo progresista pasamos de la proliferación de programas de duración corta y cobertura acotada, controlados por una administración, a la promoción de políticas sociales expresadas a través de leyes o programas que a la postre terminan transformados en leyes o incluso en derechos constitucionales. Lo que hemos visto en América Latina, en las primeras décadas del siglo XXI, es un proceso de construcción de derechos vinculados a las políticas sociales, especialmente a partir de programas sociales con perspectiva de derechos. No es un proceso lineal ni exento de contradicciones u omisiones. Pero sí es una tendencia que observamos
- Un programa social sin perspectiva de derechos suele fortalecer al gobierno; un programa social con perspectiva de derechos, en cambio, fortalece la construcción de ciudadanía social, de poder social. Un programa sin perspectiva de derechos puede darle al gobierno el poder de exigir el cumplimiento de ciertas condiciones a los beneficiarios; mientras que un programa social con perspectiva de derechos le da el poder de exigir a la ciudadanía. Un programa sin perspectiva de derechos puede desaparecer; un programa social con perspectiva de derechos pertenece a la gente, es

suyo, no se accede a él por la bondad de un funcionario, sino porque se ostenta una titularidad jurídica colectiva.

Sobre el Modelo de análisis de las políticas sociales y los derechos sociales:

- En virtud de que nuestro horizonte son los derechos sociales, observamos como tales aquellos que constituyen un poder jurídico colectivo capaz de obligar al Estado a realizar determinadas acciones orientadas a igualar el acceso de todas las personas al bienestar social. Sobre esa base, lo que permite saber si una política pública se acerca o se aleja de los derechos es su relación con ese poder jurídico colectivo.
- De esta forma, arribamos a un Modelo constituido por cuatro tipos ideales a partir de las distintas modalidades de relación entre políticas sociales y derechos sociales: 1) políticas sociales sin perspectiva de derechos; 2) políticas sociales con perspectiva de derechos; 3) derechos sociales enunciativos, sin políticas sociales que les den contenido y 4) derechos sociales efectivos, que se materializan en políticas sociales concretas con determinadas características. Estos cuatro tipos ideales son atravesados, a su vez, por diez indicadores que permiten describir sus características específicas, en contraste con las demás, a partir de las posibles orientaciones distintas que se desprenden de cada uno: 1) cobertura, 2) acceso, 3) permanencia, 4) apropiación social y cultural, 5) mecanismos de exigibilidad, 6) formas de participación, 7) garantía de recursos, 8) sujeto público obligado, 9) sujeto social de derechos y 10) formalización jurídica.
- En cada uno de esos cuatro tipos ideales pueden encuadrarse las diversas modalidades de relación políticas sociales-derechos sociales encontradas en los distintos períodos referidos. Por ejemplo, las políticas sociales neoliberales se pueden encuadrar en las políticas sociales sin perspectiva de derechos; las políticas sociales del período nacional popular se pueden

encuadrar tanto en los derechos enunciativos como en los derechos efectivos; y las políticas del ciclo progresista se pueden encuadrar principalmente en las políticas con perspectiva de derechos, pero también en los derechos efectivos, sin menoscabo de reconocer que todavía heredan algunas inercias del período neoliberal. Estas son tendencias que podrían advertirse, pero hay que utilizar el Modelo de análisis mencionado para corroborarlas.

- Llegar a este Modelo de análisis ha implicado realizar una crítica a dos nociones relacionadas con las políticas sociales y los derechos sociales: las políticas sociales focalizadas, típicas del período neoliberal, que tienden a minimizar la responsabilidad del Estado en materia social, y los derechos enunciativos, que sólo expresan declaraciones de buenos deseos sin que se materialicen en ningún tipo de acción pública.
- Utilizamos el Modelo de análisis de las políticas sociales y los derechos sociales con el fin de conocer qué políticas sociales tienen perspectiva de derechos, o se han transformado en derechos efectivos, o qué derechos se han materializado en políticas sociales efectivas. (Denominamos derechos efectivos a aquellos derechos que se corresponden, en el marco de la bilateralidad jurídica, con obligaciones del Estado que los hacen posibles). Dicho Modelo también nos permite saber qué políticas sociales son ajenas a una visión de derechos y qué derechos son inexistentes a pesar de estar plasmados en el texto de alguna ley.
- Utilizando de forma concreta el Modelo de análisis de las políticas sociales y los derechos sociales para saber si el programa Renta Dignidad de Bolivia contribuye a construir nuevos derechos sociales, podemos advertir que dicha política sí se corresponde fundamentalmente con el tipo IV de derechos efectivos, pues es universal, no se condiciona el acceso a la misma, es permanente, tiene un presupuesto garantizado, tiene un sujeto público

obligado, es reconocida legal y constitucionalmente. Sólo un indicador se encuentra en el tipo I de ausencia de perspectiva de derechos: la falta de mecanismos de participación. Por lo anteriormente explicado podemos afirmar que la Renta Dignidad es un derecho efectivo, pues la ley formal se materializa en los hechos en una política social cuyas características obedecen a una perspectiva de derechos. La relación derecho social-política social es comprobada a través de nuestro Modelo de análisis. Aquí encontramos, entonces, un derecho social construido desde la política social.

Conclusiones finales:

- Los derechos sociales no son resultado de un procedimiento puramente formal y jurídico. Son fruto de tres grandes procesos: una construcción ontológica, una construcción social y una construcción estructural. La construcción ontológica está formada por tres elementos: emancipación política y humana; justicia social; y umbral de dignidad humana. La construcción social está sustentada en tres elementos: la apropiación social y cultural de los derechos; la lucha social por los derechos; y la consolidación de los sujetos colectivos de derechos. La construcción estructural de los derechos está integrada por cuatro elementos: el cambio político; la reforma económica redistributiva; las políticas públicas con perspectiva de derechos y el reconocimiento formal de los derechos.
- El viraje neoliberal en América Latina tuvo como consecuencia la deconstrucción de antiguos derechos sociales y, como respuesta a ello, el surgimiento de nuevas expresiones de lucha social que produjeron un cambio político en la región, lo que a su vez facilitó la construcción de nuevos derechos sociales a partir de su entrelazamiento con cierto tipo de políticas públicas, el rescate de recursos nacionales estratégicos y la eliminación de privilegios.

- El viraje neoliberal en América Latina no solo tuvo implicaciones económicas, también deconstruyó derechos sociales que se conquistaron durante el período nacional popular, tanto en sus fundamentos jurídicos e ideológicos como en su ejercicio efectivo. El descontento propiciado por los costos sociales de las políticas económicas neoliberales se tradujo en un cambio en la correlación de fuerzas que permitió a diversas formaciones progresistas y de izquierda llegar a un amplio número de gobiernos latinoamericanos. El cambio político ocurrido en América Latina a finales del siglo XX y principios del siglo XXI, permitió abrir una etapa de reconstrucción de algunos antiguos derechos sociales, pero también de construcción de nuevos derechos sociales. Las políticas sociales con perspectiva de derechos han sido la base principal en la construcción de nuevos derechos sociales efectivos en América Latina durante el ciclo progresista que se ha vivido en la región. La base económica de los derechos sociales en América Latina se ha construido a través del rescate público de recursos nacionales estratégicos y de la eliminación de privilegios institucionalizados.

BIBLIOGRAFÍA

1. Abramo, L. (2016). La matriz de la desigualdad en América Latina. Avances y desafíos de cara al futuro. En D. Filmus & L. Rosso (Eds.), *Las sendas abiertas en América Latina. Aprendizajes y desafíos para una nueva agenda de transformaciones* (p. 105). CLACSO.
2. Ackerman, J. (2022). *América Latina contra el neoliberalismo: grandes líderes y pensadores internacionales del siglo XXI Vol. I*. UNAM-PUEDJS: Miguel Ángel Porrúa.
3. Agís Villaverde, M. (2020). *Paul Ricoeur: Los Caminos de la Hermenéutica*. Mimeo. Universidad de Santiago de Compostela.
4. Alarcón Muñoz, D. A. (2013). *Derechos universales, políticas públicas y envejecimiento: Reflexiones desde el Trabajo Social*. UNAM-ENTS.
5. Alayón, N. (2019). *Asistencia y asistencialismo: ¿Pobres controlados o erradicación de la pobreza?* Editorial Entorno Social.
6. Álvarez, L. (2019). *(Re)pensar la ciudadanía en el siglo XXI*. UNAM, CIICH, Juan Pablos Editor.
7. Amin, S. (1995). El debate sobre mundialización. En S. Amin & P. González Casanova, *La Nueva organización capitalista mundial vista desde el sur* (pp. 374-375).
8. Anderson, P. (2018). *Tras las huellas del materialismo histórico*. Siglo XXI editores.
9. ANTELO, E., & De, M. (2000) *Políticas de estabilización y de reforma estructurales en volivia a partir de 1985*. Recuperado de <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7607/s2000574es.pdf?sequence=1>
10. Aravena, C. (2018). Fuentes del crecimiento económico y la productividad en América Latina y el Caribe 1990 – 2013. *Economía Chilena*, 21(1), 34 – 66.
11. Arnaldo Córdova. (1976). *Sociedad y Estado en el mundo moderno*. Editorial Grijalbo, colección teoría y praxis.

12. Aroche, X. (2009). América Latina, entre mitos y paradojas del desarrollo económico desde 1982 (Tesis para obtener el grado de Doctora en Estudios Latinoamericanos). UNAM.
13. Arteaga Basurto, C. (2018). El impacto de las políticas públicas en la sociedad civil. En C. Arteaga et al., Políticas públicas: ¿Renovación o crisis? (p. 88). UNAM-ENTS.
14. Azuela de la Cueva, A. (1993). Los asentamientos populares y el orden jurídico en la urbanización periférica de América Latina. *Revista mexicana de sociología*, 55(3).
15. BAJOIT, G. (2008). El cambio social: análisis sociológico del cambio social y cultural en las sociedades contemporáneas. Madrid: Siglo XXI.
16. Bajoit, G. (2021). ¡Todo ha cambiado!, MIMEO,
17. Banco Interamericano de Desarrollo. (2004). Inclusión social y Desarrollo Económico en América Latina. Bogotá: BID. (apud. Canto Chac, M.).
18. Banegas, I. (2018). Lo fugitivo permanece y dura: reexaminar los conceptos de racionalidad tecnocrática y racionalidad política, a propósito del programa progresa/oportunidades. En F. Cortés (Ed.), *Temas de política social de México y América Latina* (p. 24). El Colegio de México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, Universidad Nacional Autónoma de México.
19. Barbier, R. (2010). La transdisciplinariedad, entre lo vislumbrado. *Revista Visión Docente Con-Ciencia*, 9(52).
20. Requena Blanco, B. (2016). ESTRATEGIA Y PERSPECTIVAS DE LA CAPITALIZACION EN BOLIVIA. Recuperado de <http://www.udsape.gob.bo/portaleshtml/analisisEconomico/analisis/vol16/art01.pdf>
21. Bértola, L., & Williamson, J. (2016). I. Ciclos y tendencias de la desigualdad a largo plazo y su reciente disminución en América Latina. En L. Bértola & J. Williamson (Eds.), *La fractura. Pasado y presente de la búsqueda de equidad social en América Latina* (p. 15). Argentina: Fondo de Cultura Económica, Banco Interamericano de Desarrollo, Intal-Lab.

22. Bobbio, N. (2014). Derecha e izquierda: razones y significados de una distinción política. México: Taurus-Santillana.
23. Bojórquez, J. D. (2017). Crónica del Constituyente, 1916-17. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.
24. Boltanski, L., & Chiapello, È. (2002). El nuevo espíritu del capitalismo. Editorial Akal.
25. Boltvinik, J. et al. (2004). Pobreza, Desigualdad y Marginación (compilación de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal). México, D.F.
26. Borón, A. (2003). Estado, capitalismo y democracia en América Latina. Editorial CLACSO Argentina.
27. Bourdieu, P., Chamboredon, J.-C., & Passeron, J.-C. (2008). El oficio de sociólogo: presupuestos epistemológicos. México: Siglo XXI editores.
28. Bozzo, M. C., & López, B. H. (sin fecha). Crónica de un Fracaso Anunciado. La Segunda Reforma del Estado en Argentina. Convergencia. Recuperado de <https://convergencia.uaemex.mx/article/download/1886/1434/>
29. Bringel, B., & Brasil Jr, A. (2018). Introducción al pensamiento crítico brasileño. CLACSO.
30. Brown, A. (2014). Blindaje y Megacanje: la mayor estafa de la historia. En Orsai. Recuperado de: <https://www.enorsai.com.ar/economia/11862-blindaje-y-megacanje--la-mayor-estafa-de-la-historia.html>
31. Burguette, R. (1977). La teoría marxista de las clases sociales y la estructura de la sociedad contemporánea. México: Ediciones de Cultura Popular.
32. Canitrot, A. (1993). Inestabilidad Macroeconómica y Flujos de Comercio en Argentina, 1978-1981. Buenos Aires: CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/9388/S9300107_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
33. Cano, L., et al. (2013). Pobreza y desigualdad social: retos para la reconfiguración de la política social. México: UNAM-ENTS.

34. Carta de la Transdisciplinariedad. (1994). Recuperado de <http://www.filosofia.org/cod/c1994tra.htm>
35. Castoriadis, C. (2007). La institución imaginaria de la sociedad. Buenos Aires: Tusquets Editores.
36. Cecchini, S. et al. (2015). Towards universal social protection: Latin American pathways and policy tools. Santiago: ECLAC Book.
37. Ciria, A. (1971). Perón y el Justicialismo. Argentina: Siglo XXI Editores.
38. Clavijo, F. (comp.) (2000). Reformas económicas en México, 1982-1999. México: Fondo de Cultura Económica.
39. Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social. (2007). Lineamientos Generales de Política Social en el Distrito Federal: 2007-2012. México: Gobierno del Distrito Federal.
40. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. (2011). Reunión de febrero de 2011, resolutive 14.
41. Contreras y Tirado, B. (2009). Deterioro de los mínimos de bienestar en el neoliberalismo en México (1982-2006) (Tesis para obtener el grado de Doctor en Estudios Latinoamericanos). UNAM.
42. Cordero, C. (1995). Contribución al estudio del derecho consuetudinario Triqui. Comisión Nacional de Derechos Humanos. (Segunda edición).
43. Córdova, A. (2009). El trabajador en la Constitución y en el derecho. Periódico La Jornada. México.
44. Cruz-Martínez, G. et al. (2019). Welfare and social protection in contemporary Latin America. London: Routledge.
45. Damián, A. (2019). Pobreza y desigualdad en México: La construcción ideológica y fáctica de ciudadanía diversas y desiguales. El trimestre económico, publicado el 5 de julio de 2019. DOI: <https://doi.org/10.20430/ete.v86:343.920>. Recuperado de <http://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/index>
46. De Donato, X. (2007). El carácter de los tipos ideales weberianos y su relación con las ciencias naturales. Diánoia.

47. De la Madrid, M. (2004). Cambio de Rumbo. México: Fondo de cultura económica.
48. De la Maza, L. M. (2005). Fundamentos de la filosofía hermenéutica: Heidegger y Gadamer. Estudios Teología y Vida, XLVI, 122-138. Instituto de Filosofía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.
49. De Sousa Santos, B. (2011). Epistemologías del Sur. Siglo del Hombre Editores.
50. Díaz-Polanco, H. (2015). El jardín de las identidades. La comunidad y el poder. México: Grupo Editor Orfila Valentini.
51. Dubet, F. (2011). Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades. Argentina: Siglo XXI Editores.
52. Dussel, E. (2015). Filosofías del Sur Descolonización y Transmodernidad. México: Ediciones Akal.
53. Dussel, E. (2015). Filosofías del Sur: Descolonización y transmodernidad. México: Editorial Akal.
54. Echeverría, B. (2011). El materialismo de Marx: Discurso crítico y revolución. México: Itaca.
55. Engels, F. (1952). Discurso ante la tumba de Marx. En C. Marx & F. Engels, Obras Escogidas (Vol. 2). Moscú: Ediciones en Lenguas Extranjeras.
56. Engels, F. (1895). Introducción a la edición de 1895 de Las luchas de clases en Francia de 1848 a 1850 de Karl Marx. Recuperado de <http://www.marxists.org/espanil/m-e/1850s/francia/francia/1.htm>
57. Escalante Gonzalbo, F. (2002). Hermenéutica y ciencias sociales. En Diccionario Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires: Paidós.
58. Ferrajoli, L. (2006). Estado social y Estado de Derecho. En V. Abramovich, M. J. Añón, & Ch. Courtis (Eds.), Derechos Sociales. Instrucciones de uso. México: Fontamara.
59. Filgueira, F. (2015). Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas. En S. Cecchini et al., Instrumentos de protección social (pp. 66). Santiago: CEPAL.

60. Franco Rolando. (2001). Los paradigmas de la política social en América Latina. En C. Arteaga Basurto & S. Solís San Vicente (coords.), La Política social en la transición (pp. 12-29). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
61. GACETA OFICIAL DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA. <http://gacetaoficialdebolivia.gob.bo/normas/listadonor/11page:240>.
62. Galeano, E. (1971). Las venas abiertas de América Latina. México: Siglo XXI Editores.
63. Gama, L. E. (2021). El método hermenéutico de Hans-Georg Gadamer. Revista Científica Escritos, 29(62), 17-32. Recuperado de <https://www.significados.com/hermeneutica/>
64. García Schwarz, R. (2011). Los derechos sociales como derechos humanos fundamentales. Su imprescindibilidad y sus garantías. México: Miguel Ángel Porrúa editor.
65. Giménez, C., & Valente, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. Cuadernos del CENDES, 27(74), 51-80. Universidad Central de Venezuela, Caracas Venezuela.
66. Gramsci, A. (1981). Cuadernos de la cárcel (Vol. 2, cuaderno 4). México: Editorial Era.
67. Grondin, J. (2008). ¿Qué es la Hermeneútica? Barcelona: Ed. Herder.
68. Güendel, L. Políticas públicas y derechos humanos. Revista de Ciencias Sociales, III (97), San José, Costa Rica.
69. Gurvitch, G. (2005). La idea del Derecho Social. Noción y sistema del Derecho Social. Historia doctrinal desde el siglo XVII hasta el siglo XIX. Granada: Comares.
70. Halas, J. (2020). Los tipos ideales de Weber y la Idealización. Stoa, 11(11), 139-140. ISSN 2007-1868.
71. Heller, A. (1986). Teoría de las necesidades en Marx (2da ed.). Barcelona: Ediciones Península.

72. Herrera, C. M. (2014). En los orígenes del constitucionalismo social argentino: discursos en torno a la Constitución de 1949. *Historia Constitucional*, (15), 391-414. <http://www.historiaconstitucional.com>
73. Iscaro, R. (1964). *Curso de Educación Sindical. Libro Segundo*. Buenos Aires: Editorial Fundamentos.
74. Ivo, A. (2018). El camino de vuelta en Brasil. En *Políticas sociales en América latina en los inicios del siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO.
75. Kelsen, H. (1986). *Teoría Pura del Derecho*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
76. Kerstenetzky, C. L. (2017). *El estado de bienestar social en la edad de la razón: la reinención del estado social en el mundo contemporáneo*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
77. Kleiner, B. (1964). *20 años de movimiento estudiantil reformista 1943-1963*. Buenos Aires: Editorial Platina.
78. Kosik, K. (1967). *Dialéctica de lo concreto. Estudio sobre los problemas del hombre y el mundo*. México: Grijalbo. (Traducción y prólogo de A. Sánchez Vázquez).
79. Kusnir, L. (1996). *La política social en Europa*. México: Miguel Ángel Porrúa.
80. Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural. Una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós.
81. Kymlicka, W. (1999). Nacionalismo minoritario dentro de las democracias liberales. En S. García & S. Lukes (comps.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación* (p. 128). Madrid: Siglo XXI de España Editores.
82. Lasheras San Martín, F. (1992). *América Latina y la Socialdemocracia. La Viabilidad de un Proyecto*. Tesis que presenta para obtener el Grado de Doctor en Estudios Latinoamericanos.
83. Laso Prieto, J. M. (1973). *Introducción al pensamiento de Gramsci*. Madrid: Editorial Ayuso.
84. Levy, S. (2010). *Buenas intenciones, malos resultados*. México: Ed. Océano.

85. Liguori, G. (2016). Clases subalternas marginales y fundamentales en Gramsci. MEMORIA, Revista de crítica militante, 6 de marzo de 2016.
86. López Obrador, A. M. (2012). NO decir adiós a la esperanza. México: Ed. Grijalbo.
87. López, F. Costumbres de la gente de razón. Análisis jurídico del proyecto de Ley de Derechos de los Pueblos Indígenas del Estado de Oaxaca. En Autonomía y Derechos de los Pueblos Indios.
88. Lowy, M. (1979). Objetividad y punto de vista de clase en las ciencias sociales. En M. Lowy, et al., Sobre el método marxista. México: Editorial Grijalbo.
89. Mancipas, A. (2006). Elementos para una didáctica de la transdisciplinariedad y pensamiento complejo. En Documentos de Multiversidad – Mundo Real Edgar Morín, Sonora.
90. Manigat, M. P. (2009). El plan de convertibilidad en Argentina: Límites de la política monetaria. Ola Financiera, (4). Recuperado el 14/06/2023 de: http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/04/pdfs/Pierre-OlaFin-4.pdf
91. Markus, G. (1985). Marxismo y "Antropología". México: Editorial Grijalbo.
92. Marshall, T. H., & Bottomore, T. (2007). Ciudadanía y clase social. Madrid: Alianza Editorial.
93. Marx, K. (1844). Sobre la cuestión judía. Deutsh-Französische Jahrbücher.
94. Marx, K. (1969). Manuscritos de economía y filosofía. Madrid: Alianza.
95. Marx, K. (1971). El Capital (Vol. I). México: F.C.E.
96. Marx, K. (2007). La Guerra Civil en Francia. Madrid: Fundación Federico Engels.
97. Marx, K. (2013). El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte. México: Ediciones El Caballito.
98. Marx, K. (1888.). Tesis sobre Feuerbach. Recuperado de <https://www.ehu.eus/Jarriola/Docencia/EcoMarx/TESIS%20SOBRE%20FEUERBACH%20Thesen%20ueber%20Feuerbach.pdf>
99. Medrano Buenrostro, A. (2010). Principales efectos de la focalización como parte del modelo de política social neoliberal. México: Evalúa DF.

100. Midaglia, C., Ordoñez, G., & Valencia, E. (2018). Transformaciones económicas y reformas sociales en Latinoamérica en las primeras dos décadas del siglo XXI. En Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI (pp. 11-17). Buenos Aires: El Colegio de la Frontera Norte, CLACSO.
101. Montaña, C. (2013, mayo 15). Trabajo Social: teoría, práctica y emancipación [Archivo de video]. Recuperado de <https://youtu.be/2Xwr7dn655A>
102. Morin, E. (1990). Introducción al pensamiento complejo. Barcelona: Gedisa.
103. Mostajo, R. Gasto Social y distribución del ingreso: caracterización e impacto redistributiva en países seleccionados de América Latina y el Caribe. México: Mimeo.
104. Mouffe, C. (2018). Por un populismo de izquierda. Argentina: Siglo XXI editores.
105. Muñoz, G. (2016). Beyond Identity and the State: The Crisis of the Latin American Progressive Cycle. *Aternautas*, 3(1), 83-93. Disponible en <http://www.alternautas.net/blog/2016/5/12/introduction-to-dossiercrisis-of-the-latin-american-progressive-cycle>. Consultado el 19 de enero de 2020.
106. Nicolescu, B. (2008). La Transdisciplinariedad. Manifiesto. Madrid: Du Roche.
107. Novoa, E. (1988). El Derecho como obstáculo al cambio social (9a ed.). México: Editorial Siglo XXI.
108. Offe, C. (2002). Contradicciones en el Estado del Bienestar. Alianza Universidad.
109. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos (HRI/MC/2006/7), disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/icm-mc/docs/HRI.MC.2006.7_Sp.pdf;

110. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (2008) Informe sobre indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos, disponible en:
http://www2.ohchr.org/english/issues/indicators/docs/HRI.MC.2008.3_sp.pdf
111. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2012) Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación. Nueva York, Organización de las Naciones Unidas
112. Oliver, L. (2019). Ecuación Estado Sociedad en América Latina. Revista Estudios sociales contemporáneos.
113. Payne, M. (1996). Teorías Contemporáneas en Trabajo Social. Barcelona: Paidós.
114. PAZ ZAMORA, Jaime. Presidente Constitucional de la República de Bolivia, Ley No. 1182. Recuperado de: <http://minero.gob.bo/juridica/19901117-10-24-8.pdf>.
115. Peralta, R. (2018). Bolivia, una nueva gramática política: trayectorias del sujeto, poder constituyente y transformaciones socio-económicas. Tesis que para optar por el grado de maestra en estudios latinoamericanos presenta Rebeca Peralta Mariñelarena, UNAM, Ciudad Universitaria, Ciudad de México.
116. Pérez Murcia, L. E. Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas. Mimeografiado.
117. Piketty, T. (2013). El capital en el Siglo XXI. Fondo de cultura económica. México.
118. Pizarro, S. (2013). Fundamentación y estructura de los derechos sociales. Revista Valdivia, 26(7).
119. Portantiero, J. C. (1981). Los usos de Gramsci. México: Folios Ediciones.
120. Poulantzas, N. (1977). Sobre el Estado capitalista. España: Editorial Laia.
121. Poulantzas, N. (1980). Estado, poder y socialismo. México: Siglo XXI editores.

122. Poulantzas, N. (1983). Las clases sociales en el capitalismo actual. México: Siglo XXI editores.
123. Radbruch, G. (1932). Introducción a la filosofía del derecho. México: Fondo de Cultura Económica.
124. Ran Aboldo, C. (1987). El camino perdido. Biografía del líder campesino kallawayaya, Antonio Álvarez Mamani. La Paz: CEMTA.
125. Revilla, M. (1996). El concepto de movimiento social: acción, identidad y sentido. Última Década, (5).
126. Reyes Román, D. (Ed.). (2009). Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología científico-social. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, Plaza y Valdés Editores.
127. Rivera Cusicanqui, S. (2010). Oprimidos pero no vencidos. Luchas del campesinado Aymara y Quechwa 1900-1980. La Paz: Ediciones La Mirada Salvaje.
128. RODRÍGUEZ, M., & REICH LÓPEZ. (2021). El neoliberalismo en Argentina. Percepciones ciudadanas de una crónica fatalista. Recuperado de: <https://www.eltrimestreeconomico.com.mx/index.php/te/article/view/1082/1290>
129. Rogozinski, J. (1990). La privatización de las empresas paraestatales. México: Fondo de Cultura Económica.
130. Ruiz Moreno, Á. G. (2007). Los derechos sociales exigibles en México. Una aproximación conceptual. En Á. G. Ruiz Moreno (Coord.), El Derecho Social en México a inicios del siglo XXI (pp. 1-17). México: Editorial Porrúa, Universidad de Guadalajara.
131. Sacristán Roy, E. (2006). Las privatizaciones en México. Revista Economía UNAM, vol.3, núm. 9, septiembre-diciembre, pp. 56 y 57.
132. Salmerón, P. (2020, 2 de diciembre). [Título del artículo]. La Jornada. Recuperado de <http://www.jornada.com.mx/2020/12/01/opinion/026a1pol>
133. Salmerón, P. (2019). La Batalla por Tenochtitlan. México: Fondo de Cultura Económica.

134. Salvia, A. (2012). La trampa neoliberal: un estudio sobre los cambios en la heterogeneidad estructural y la distribución del ingreso en Argentina: 1990-2003. Buenos Aires: Eudeba. Recuperado de: <https://www.aacademica.org/agustin.salvia/109.pdf>
135. Salvia, A., Poy, S., Vera, J. (2012). Políticas sociales, pobreza y bienestar. Argentina: análisis comparado de distintos regímenes socioeconómicos (1992-2012). En F. Cortés (coord).
136. Sánchez de Puerta Trujillo, F. (2006). Los tipos ideales en la práctica: significados, construcciones, aplicaciones. EMPIRIA. Revista de Metodología de las Ciencias Sociales, (11), 11-32.
137. Sánchez Vázquez, A. (1980). Filosofía de la praxis (4a ed., corregida y aumentada). México: Grijalbo.
138. Sánchez, C. (2019). Construir comunidad. El Estado plurinacional en América Latina. México: Siglo XXI editores.
139. Scaltritti, M. (Coord.) Democracia y neoliberalismo en Argentina. Recuperado el 14/06/2023 de: <http://entrama.educacion.gob.ar/historia/propuesta/democracia-y-neoliberalismo-en-argentina/1>
140. Semo, E. (2019). La Conquista. Catástrofe de los pueblos originarios, Volumen I, Los actores: amerindios y africanos, europeos y españoles. México: Siglo XXI Editores, UNAM, Facultad de Economía.
141. Sinay, C. (1999). Transdisciplina. Buenos Aires: Asociación Psicoanalítica de Buenos Aires.
142. Sivak, M. (2008). Jefazo. Retrato íntimo de Evo Morales. Argentina: Editorial Sudamericana, sello Debate.
143. Sotelo, I. (2004). Modelo socialdemócrata y el Estado social. En El País, 27 de julio de 2004.
144. Stiglitz, J. E. (2020). Capitalismo progresista. México: Editorial Taurus.
145. Stoessel, S. (Coord.) (2007). Gobiernos de Izquierda en América Latina. Un balance político. Bogotá: Ediciones Aurora.

146. Svampa, M. (2017). Cuatro claves para leer América Latina. En Nueva sociedad, 268, marzo – abril de 2017, 50 – 64.
147. Tello, C. (2007). Estado y desarrollo económico, México 1920-2006. UNAM, México.
148. Tello, C., Cordera, R. (1980). La disputa por la nación. México: Siglo XXI editores.
149. Touraine, A. (2006). Los movimientos sociales. Revista Colombiana de Sociología, (27).
150. Ubasart-González, G., & Minteguiaga, A. (2017). Esping-Andersen en América latina. El estudio de los regímenes de bienestar. Política y gobierno, VOLUMEN XXIV, Número 1, I Semestre de 2017.
151. Vázquez, Daniel, (2015) Los derechos económicos y sociales en Latinoamérica: ¿la ideología importa?, México, CNDH.
152. Vázquez Olivera, G. (2012). El viraje neoliberal de la política social y la búsqueda de alternativas en América Latina. México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.
153. Verdiales López, D. M. (2018). El reconocimiento de los derechos sociales y la construcción de la política social en México. Revista Electrónica Iberoamericana, 12(2).
154. Wallerstein, I. (2005). Análisis de sistemas-mundo. Una introducción. México: Siglo XXI editores.
155. Zavaleta Mercado, R. (1988). Clases sociales y conocimiento. Bolivia: Editorial Los Amigos del Libro.
156. Ziccardi, A. (2018). Ciudad de México: dos modelos de ciudad y una conflictiva gobernanza local. Revista Latinoamericana de Investigación Crítica, (8).
157. Zizek, S. Multiculturalismo o la lógica cultural del capitalismo multinacional. En F. Jameson & S. Zizek (introducción de E. Grüner), Estudios culturales. Reflexiones sobre el multiculturalismo. Buenos Aires: Paidós,.